



Open Access Repository
www.ssoar.info

Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova

Cornea, Sergiu

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Cornea, S. (2018). Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova. In C. Manolache (Ed.), *Reconstituiri Istorice: civilizație, valori, paradigme, personalități: In Honorem academician Valeriu Pasat* (pp. 504-546). Chișinău: Biblioteca Științifică "A.Lupan". <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-65461-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

MINISTERUL EDUCAȚIEI, CULTURII ȘI CERCETĂRII AL REPUBLICII MOLDOVA
INSTITUTUL DE ISTORIE
BIBLIOTECA ȘTIINȚIFICĂ (INSTITUT) „ANDREI LUPAN”

RECONSTITUIRI ISTORICE

CIVILIZAȚIE, VALORI, PARADIGME, PERSONALITĂȚI

In honorem academician Valeriu PASAT



Biblioteca Științifică
Secția editorial-poligrafică
Chișinău, 2018

Lucrarea a fost discutată și recomandată pentru editare la ședința Consiliului științific al Institutului de Istorie, proces-verbal nr. 8 din 20 noiembrie 2018 și la ședința Consiliului științific al Bibliotecii Științifice (Institut) „Andrei Lupan”, proces-verbal nr. 16 din 6 noiembrie 2018

Editor:

dr. hab. în științe politice Constantin Manolache

Coordonatori:

dr. hab. în istorie Gheorghe Cojocaru, dr. hab. în istorie Nicolae Enciu

Responsabili de ediție:

dr. în istorie Ion Valer Xenofontov, dr. în istorie Silvia Corlăteanu-Granciuc

Redactori: Vlad Pohilă, dr. hab. în filologie Vasile Bahnaru

Redactare tehnico-artistică: Valeriu Oprea

Paginare computerizată: Natalia Dorogan

Coperta: Vitaliu Pogolșa

DISCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII

Reconstituiri istorice : Civilizație, valori, paradigme, personalități : In honorem academician Valeriu Pasat / Inst. de Istorie, Bibl. Șt. (Inst.) „Andrei Lupan” ; ed.: Constantin Manolache ; coord.: Gheorghe Cojocaru, Nicolae Enciu ; resp. de ed.: Ion Valer Xenofontov, Silvia Corlăteanu-Granciuc. – Chișinău : Biblioteca Științifică (Institut) „A. Lupan”, 2018 (F.E.-P. „Tipografia Centrală”). – 628 p. : fot., tab.

Rez.: lb. engl. – Referințe bibliogr. în subsol. – 100 ex.

ISBN 978-9975-3183-9-6.

94(478)(082)

R 36

© Institutul de Istorie, 2018

© Biblioteca Științifică (Institut) „Andrei Lupan”, 2018

© Autorii, 2018

CUPRINS

PARTEA I. OMAGIU ISTORICULUI VALERIU PASAT	5
Gheorghe COJOCARU, Nicolae ENCIU. Omagiu istoricului Valeriu Pasat – 60	6
Andrei EȘANU, Valentina EȘANU. Academicianul Valeriu Pasat la vârsta afirmării	13
Vasile BAHNARU. Considerații despre omul și savantul Valeriu Pasat	30
Anatol PETRENCU. „Răzbunarea” istoricului Valeriu Pasat	37
Andrei EMILCIUC. Participanți la Primul Război Mondial din satul Scumpia, raionul Fălești	39
PARTEA II. BASARABIA ÎN COMPONENTA IMPERIULUI RUS	47
Valentin TOMULEȚ. Evoluția instituțiilor publice locale din Basarabia sub dominație imperială rusă (prima jumătate a secolului al XIX-lea)	48
Eugen-Tudor SCLIFOS. Franța, Rusia și chestiunea Basarabiei (ianuarie-martie 1856)	68
Gheorghe CLIVETI. Congresul de la Berlin și problema recunoașterii independenței României	81
Cristina GHERASIM. Femeia – atitudini și viziuni în mediul nobilimii din Basarabia (1812-1918)	109
PARTEA III. BASARABIA ÎN COMPONENTA ROMÂNIEI INTERBELICE	123
Ludmila CHICIUC. Anton Crihan despre evenimentele revoluționare din Basarabia anilor 1917-1918	124
Gheorghe COJOCARU. Cr. Rakowsky – N. Titulescu: un duel în chestiunea Basarabiei în presa internațională (1924)	145
Gheorghe BOBÂNĂ. Reflecții filosofice în revista „Viața Basarabiei”	159
Silvia GROSSU. „Luminătorul”: mesajul identitar confesional și național	167
Pavel MORARU. Monitorizarea polițienească a emigrării basarabenilor în America, în perioada interbelică	183
Nicolae ENCIU. „Confidențial și exclusiv pentru uzul autorităților administrative”. Istoria primului control administrativ al populației României Întregite din 24 aprilie – 5 mai 1927	203
Silvia CORLĂTEANU-GRANCIUC. Alexandru Averescu și Basarabia în contextul relațiilor româno-italiene din anii '20 ai secolului XX	233
Mihai ȚURCANU. Realități social-economice basarabene în documentele diplomatice americane din perioada interbelică	248
Natalia MAFTEUȚA. Cadrul legislativ de funcționare al învățământului primar din Basarabia în primul deceniu interbelic	264
Vasile CREȚU. Construcția localurilor de învățământ primar în Basarabia interbelică	276
Elena NEGRU, Gheorghe NEGRU. Sistemul terorii din RASSM în anii 1937-1938	288
Ion ȘIȘCANU. Relațiile sovieto-finlandeze de la Tratatul de neagresiune la Pactul Molotov-Ribbentrop	303
Protoiereu Ioan LISNIC. Tributul martiric al preoților basarabeni în primul an de prigoană atee (1940-1941)	316

PARTEA IV. REPUBLICA SOVIETICĂ SOCIALISTĂ MOLDOVENEASCĂ ÎN ANII 1944-1989	337
Demir DRAGNEV, Ion Valer XENOFONTOV. Includerea instituțiilor științifice din RSS Moldovenească în campaniile ideologice staliniste din Uniunea Sovietică (1946-1953)	338
Mariana BAGRIN. Sarcinile autorităților sovietice în privința presei scrise din RSS Moldovenească în primul deceniu postbelic (1944-1953)	366
Lidia PĂDUREAC. Foamea din RSS Moldovenească (1946-1947) în mediul urban	381
Liliana ROTARU. Panem et circenses: regimul sovietic și studenții școlilor superioare din RSS Moldovenească în anii foametei (1946-1947)	399
Leonid BULMAGA. Considerații privind procesul de transferare a gospodăriilor individuale țărănești în raioanele din dreapta Nistrului pe principiile colectivismului (anii 1946-1950)	432
Larisa NOROC. Politica și soarta umană în sistemul sovietic. 1949... Din mărturiile unor deportați	444
Valentin BURLACU. Politica cultural-propagandistică din RSS Moldovenească în anii 1960-1980	458
Nicolae FUȘTEI. Istoria relațiilor dintre statul sovietic și cultele religioase pe perioade	476
PARTEA V. REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL EVOLUȚIILOR POST-RĂZBOI RECE	503
Sergiu CORNEA. Continuitate și discontinuitate în reformarea organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova	504
Virgiliu BÎRLĂDEANU. Crimele regimului totalitar sovietic și memoria celui de-al Doilea Război Mondial (1939-1945): prolegomene la politicile comemorative din Republica Moldova	547
Gheorghe NICOLAEV. Aspecte cu privire la protejarea patrimoniului arheologic în Republica Moldova	559
Anatol ȚĂRANU. Evoluția politicilor Rusiei în problema conflictului transnistrean	577
Viorica ȚÎCU. Transformarea identitară a Rusiei post sovietice: implicații geopolitice și geostrategice	590
Victor JUC. Abordări istoriografice ale proceselor de edificare a relațiilor internaționale post-război rece	609

CONTINUITATE ȘI DISCONTINUITATE ÎN REFORMAREA ORGANIZĂRII TERITORIALE A PUTERII LOCALE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Summary

During the three decades of independence, in the Republic of Moldova has been undertaken several actions regarding the territorial reorganization of the local power and administrative mechanisms at subnational level. But these were insufficient, and in some cases badly achieved, being ostentatiously rejected by the political actors and officials from the state and local public authorities. In general, the reforms and restructuring of the public administration at the local level and, implicitly, of the territorial organization of the local public power, have been achieved according to the political tactics and changes, but not on the basis of coherent strategies and with clearly defined goals. Chronologically, the process of reforming the territorial organization of the local power has covered three distinct stages:

First stage: perpetuation of the soviet-type centralized territorial administrative delimitation, which covers the period from the declaration of Independence till the end of the 1998.

Second stage: trying to build the territorial system of exercising the local public power in the spirit of the decentralization and local autonomy principles, which lasted from the end of the 1998 till 2003.

Third stage: returning to the centralized territorial organization of the local public power, which started in 2003 and lasts until now. There was a return at the soviet system of local public power organization; the number of local collectivities of the first level was increased by 30% compared to the previous period.

In this article has been analyzed these three distinct stages of the reforming process of the local power territorial organization in the Republic of Moldova.

Keywords: *reform, local power, territorial organization, decentralization.*

În literatura de specialitate este atestat un relativ consens privind periodizarea procesului de constituire și evoluție a sistemului de administrație publică locală din Republica Moldova. Astfel, majoritatea cercetătorilor care s-au ocupat de problema respectivă, în linii generale, au optat pentru următoarea deli-

* **Sergiu Cornea** – doctor în politologie, conferențiar universitar, prorector, Universitatea de Stat „B.P. Hasdeu” din Cahul. E-mail: prorectorusc@gmail.com

mitare pe perioade a procesului de reformare a sistemului de exercitare a puterii locale: a) prima etapă: iunie 1990 – august 1994; b) a doua etapă: august 1994 – noiembrie 1998; c) a treia etapă: noiembrie 1998 – mai 2003; d) a patra etapă: mai 2003 – finele anului 2009; e) a cincea etapă: finele anului 2009 – până în prezent.¹

Prin urmare, pe parcursul celor trei decenii de independență s-au întreprins mai multe acțiuni cu privire la reorganizarea teritorială a puterii locale și a mecanismelor administrative la nivel subnațional, dar acestea s-au dovedit a fi insuficiente, iar în unele cazuri defectuos realizate, fiind respinse ostentativ de actorii politici și de funcționarii din autoritățile publice statale și locale. În general, reformele și restructurările administrației publice la nivel local și, implicit, ale organizării teritoriale a puterii publice locale, au fost realizate în funcție de tacticile și de schimbările de ordin politic, dar nu în baza unor strategii coerente și cu finalități clar stabilite.

Procesul de reformare a organizării teritoriale a puterii locale, sub aspect cronologic, a parcurs trei etape distincte:

Prima etapă: perpetuarea delimitării teritorial-administrative centralizate de tip sovietic, care cuprinde perioada de la declararea Independenței până la data intrării în vigoare a Legii nr. 191-XIV din 12.11.1998.²

A doua etapă: încercarea de a edifica sistemul teritorial de exercitare a puterii publice locale în spiritul principiilor descentralizării și autonomiei locale, care a durat de la data intrării în vigoare a Legii nr. 191-XIV din 12.11.1998 până în anul 2003, când a fost pusă în aplicare Legea nr. 764-XV din 27.12.2001.³ În 1999, Republica Moldova, urmând tendința generală din statele membre ale Uniunii Europene, a procedat la reducerea numărului de colectivități teritoriale intermediare, înlocuind cele 32 de raioane cu 10 județe. De asemenea, a fost redus numărul de colectivități locale prin comasarea satelor de dimensiuni mici în comune. Unul dintre scopurile acestei reforme a fost consolidarea sistemului economic regional și local, care asigura autonomia financiară prin lărgirea bazei impozabile a colectivităților locale de ambele niveluri și prin obținerea veniturilor adecvate acoperirii necesităților locale.⁴

Cea de-a treia etapă: revenirea la organizarea teritorială centralizată a puterii publice locale, care începe în anul 2003 și durează până în prezent. S-a revenit la sistemul raional de organizare a puterii publice locale, numărul colectivităților locale de nivelul întâi fiind majorat cu 30 % față de perioada precedentă.

¹ Cf. Aurel Simboteanu, Administrația publică locală. În: Republica Moldova pe calea modernizării: Studiu enciclopedic, Biblioteca Științifică Centrală „Andrei Lupan”, Chișinău, 2015, p. 175-187; Sergiu Palihovici, Reforma administrației publice locale în Republica Moldova: unitatea și lupta contrariilor. În: Moldoscopy, nr. 4, 2005, p. 24; Natalia Saitarli, Reforma administrativ-teritorială și impactul acesteia asupra corpului de funcționari din administrația publică locală. În: Administrarea publică, nr. 4, 2012, p. 113-115.

² Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 191 din 12.11.1998. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 116-118/705 din 30.12.1998.

³ Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 16/53 din 29.01.2002.

⁴ Strategia Europeană a Republicii Moldova. Chișinău, 2005, p. 59.

În continuare vom analiza aceste trei etape distincte ale procesului de reformare a organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova.

În a doua jumătate a anilor '80 și începutul anilor '90 ai sec. XX, în URSS a început procesul de „democratizare” a societății, fiind întreprinse primele încercări de „descentralizare” a sistemului administrativ statal, de a stabili un anumit grad de „autonomie” în acțiunile autorităților locale. Fundamentul normativ al acestor schimbări l-a constituit *Legea Cu privire la principiile generale ale autoadministrării locale și ale economiei locale în URSS nr. 1417-I din 9 aprilie 1990*,⁵ care a reflectat noile abordări în materie de organizare teritorială a puterii locale. Această lege a stabilit principiile directe ale formării și activității organelor autoadministrării locale, care, spre deosebire de teoria și practica afirmată în Uniunea Sovietică privind organizarea puterii și a administrației de stat, nu a atribuit responsabilitățile privind soluționarea problemelor cu caracter local structurilor administrative statale, ci instituțiilor puterii locale, precum și a preconizat lărgirea competenței sovietelor de nivel inferior, consolidarea bazei lor economice. Însă tentativele de a restructura regimul au eșuat, provocând, în context, falimentul sistemului cu partid unic, ancorat pe o ideologie-ghid, cu statut de autoritate unică. În pofida rezistenței depuse, acest sistem a fost demontat într-o perioadă relativ scurtă după inițierea tentativelor de a-l reforma, chiar dacă partidul unic a fost destul de numeros: Partidul Comunist al Uniunii Sovietice întrunea la începutul anului 1990 aproape 19 milioane de membri.⁶ În aceste condiții, *Legea nr. 1417-I din 9 aprilie 1990* nu și-a produs efectele, mai ales că în 1990 s-a declanșat „parada suveranităților”, care s-a soldat cu dezintegrarea Uniunii Sovietice.

Fostele republici sovietice au abordat în mod diferit problema reformelor privind organizarea teritorială a puterii publice și, evident, au parcurs căi diferite în realizarea lor. Odată cu renunțarea la sistemul politic și administrativ sovietic urma, logic, să se producă și renunțarea la organizarea teritorială a puterii publice locale care corespundea aceluși sistem. După unele calcule, în perioada sovietică au avut loc 14 reforme administrative, în cursul cărora au fost create de la 18 până la 63 de raioane, situație care a traumatizat irecuperabil sistemul autoadministrării locale din RSSM.⁷ (Anexa 1) De fapt, această tendință de mutilare a hotarelor administrative constituite în timp a fost caracteristică și pentru administrația țaristă din Basarabia (1812-1917).⁸ Astfel, la momentul declarării independenței, Republica

⁵ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1990, № 16, ст. 267.

⁶ Victor Juc. Demontarea și sfârșitul regimului partidului unic. În: Revista de Filozofie, Sociologie și Politică, nr. 3 (157), 2011, p. 69-70.

⁷ А.А. Гудым. Последнее выступление. În: Moldova urbană. Nr. 4-5, 2006, p. 3-4.

⁸ Sergiu Cornea. Organizarea administrativă a Basarabiei (1812 – 1917). Cahul: USC, 2003. 143 p.; Idem. Delimitarea teritorial – administrativă a Basarabiei în anii 1812-1917. În: Administrarea Publică: teorii, practici, perspective. Materiale ale conferinței științifico-practice din 21 mai 2002. Chișinău, 2002, p. 45-52.

Moldova a întrunit o structură teritorial-administrativă fragmentată: 40 de raioane, unui raion revenindu-i în medie 800 km² și aproximativ 76.000 de locuitori.⁹

Clasa politică a conștientizat faptul că organizarea teritorială a puterii publice de tip sovietic ar putea fi o frână în dezvoltarea economică și socială a Republicii Moldova. Guvernul M. Druc a pus problema „consolidării structurii administrativ-teritoriale a țării”. În faza inițială, pe prim-plan a fost plasată politica de demontare a structurilor nomenclaturiste de tip sovietic, care în orice raion sau oraș întrunea 300 – 500 de persoane, fiind propuse, în ordinea de idei reliefată, trei opțiuni: 9, 12 și 24 județe. Ideea de bază a proiectului a constat în a ține cont de factorii istorici, demografici, specializarea naturală, economică, forțele de muncă, dar nu și de cel național. Însă acest proiect a rămas nerealizat.¹⁰

Sovietul Suprem al RSS Moldovenești, după ce a aprobat în 1990 Hotărârea *Cu privire la perfecționarea organizării administrativ-teritoriale a Republicii Sovietice Socialiste Moldovenești* a obligat Comisia parlamentară pentru problemele autoadministrării locale „de a înainta propuneri” privind necesitatea unor unități teritoriale, județele tradiționale, cu potențial demografic de mare capacitate și cu bază economico-financiară viabilă. Institutul de Planificare a prezentat Guvernului argumente pentru patru variante (18, 12, 9 sau 7 județe), folosind pentru aceasta un sistem din 24 de indicatori sociali, financiari.¹¹ Însă Parlamentul nu se grăbea să intervină și, în condițiile tergiversării de elaborare a unui cadru normativ adecvat noilor realități sociale, unele soviete își creau propriul „cadru legislativ”: cele din Tiraspol și din raionul Slobozia au înregistrat regulamentele unificate ale colectivelor de muncă; sovietul raional Cimișlia a adoptat regulamentul provizoriu cu privire la alegerea președintelui sovietului sătesc de către toți locuitorii satului.¹²

La nivel central, la 23 mai 1991, RSS Moldovenească a fost redenumită în Republica Moldova (în formă prescurtată Moldova).¹³ Odată cu declararea independenței, Republica Moldova a intrat în procesul de democratizare a tuturor sferelor vieții sociale, inclusiv a autoadministrării la nivel local. Faza inițială a reformei organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova a fost determinată de restabilirea numelor istorice naționale ale colectivităților locale.¹⁴ Astfel, încă în

⁹ Impedimentele reformei teritorial-administrative. <http://www.cisr-md.org/pdf/privec4-4.pdf> (accesat la 26.12.2017).

¹⁰ А.А. Гудым. Хроника правительств. <http://www.cisr-md.org/pdf/govchroniclerus.html> (accesat la 26.12.2017).

¹¹ Anatol Gudâm. Raioanele și economia. În: *Săptămâna*, 20.06.2003, p. 7.

¹² Mircea Snegur. *Labirintul destinului: memorii*. Vol. II, Editura F. Draghiștea, Chișinău, 2008, p. 124.

¹³ Legea cu privire la schimbarea denumirii statului RSS Moldova în Republica Moldova nr. 589-XII din 23.05.91. Publicată în: *Monitor* nr. 7-8-9-10/64, 1991.

¹⁴ Sergiu Cornea. The reinstatement of historical names of localities – the initial stage of reforming territorial – administrative delimitation of Republic of Moldova. In: International conference „Exploration, Education and Progress in the Third Millennium”. Galai, 20th –21th of April, 2012. Vol. II, No.4. – Galați: University Press, 2012, p. 31-32.

1988 s-a revenit la denumirea istorică a orașului Șoldănești, redenumit în 1985 în Cernenco. La 24 mai 1990 denumirea „localității de tip orășenesc” Suvorov din raionul Suvorov a fost schimbată în Ștefan Vodă, iar denumirea raionului Suvorov în Ștefan Vodă.¹⁵ La 15 iunie 1990, Sovietul Suprem al RSSM a schimbat denumirea orașului Cotovschi în orașul Hâncești și a raionului Cotovschi în raionul Hâncești,¹⁶ iar la 20 iunie 1990 a fost restabilită vechea denumire a „localității de tip orășenesc” Lazo și a raionului Lazo – Sângerei.¹⁷

Revenirea la grafia latină, adoptarea normelor ortografice unice românești și reglementarea ortografiei în românește a numelor proprii geografice au impulsionat procesul de restabilire a denumirilor istorice ale localităților din Republica Moldova. Procesul de revenire la denumirile tradiționale ale localităților și-a găsit continuare după adoptarea și intrarea în vigoare a *Legii nr. 306-XIII din 07.12.94*.¹⁸ Vom preciza lapidar că, deși multe localități și-au restabilit denumirile lor istorice, procesul nu a luat sfârșit și astăzi se mai întâlnesc în peisajul toponimic al Republicii Moldova denumiri de localități improprii spiritului național și al tradițiilor istorice. Ne referim aici la unele localități care au denumiri de origine sovietică și la cele cu terminațiile în *-ca* și *-evca*.

În context menționăm faptul că în Republica Moldova nu numai că s-au menținut denumiri bizare, necaracteristice toponimiei naționale, dar și în prezent legiuitorul moldav produce monștri toponimici. La 05 aprilie 2007, mai mult din considerente de ordin politic, Parlamentul a înființat localitatea Fabrica de Zahăr,¹⁹ incluzând-o în componența orașului Fălești.²⁰ În afară de faptul că localității date i s-a fost atribuit un nume straniu, Legea nr. 90 din 05.04.2007 nu a ținut cont de realitățile existente și a inclus nejustificat localitatea nou-creată în componența orașului Fălești, depozând, astfel, satul Sărata Veche de terenurile care îi aparțineau de drept: fabrica de zahăr a fost construită pe 145 hectare de teren care aparțineau satului.²¹

¹⁵ Hotărârea Sovietului Suprem al RSS Moldovenești cu privire la unele modificări în diviziunea teritorial-administrativă a RSS Moldovenești nr. 27-XII din 24.05.90.

¹⁶ Hotărârea Sovietului Suprem al RSSM cu privire la schimbarea denumirilor orașului Cotovschi și raionului Cotovschi din RSS Moldova nr. 101-XII din 15.06.90.

¹⁷ Hotărârea Sovietul Suprem al RSSM cu privire la restabilirea denumirii vechi a localității de tip orășenesc Lazo și a raionului Lazo nr. 120-XII din 20.06.90.

¹⁸ Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 306-XIII din 07.12.94. Publicată în Monitorul Oficial, nr. 3-4/40 din 14.01.1995 (Abrogată la 30.12.1998 de Legea nr. 191-XIV din 12.11.1998).

¹⁹ La 01 ianuarie 2012 populația localității Fabrica de Zahăr era de 1000 locuitori. <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&id=168&id=3719&parent=0> (accesat la 18.06.2012).

²⁰ Legea pentru modificarea și completarea anexei nr. 3 la Legea nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 90-XVI din 05.04.2007. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 60-63/281 din 04.05.2007.

²¹ Nelly Gâstemulte N. Născut în ... Saharnii Zavod. <http://www.timpul.md/articol/nascut-in-%E2%80%A6-saharnii-zavod-29364.html> (accesat la 23.05.2018).

Constatăm că o parte din cetățenii Republica Moldova nu pot renunța la toponimia mutilată a localităților, fiind o expresie a terorii totalitare și deformării conștiinței umane. În scopul soluționării acestei situații, considerăm oportună analiza atentă a evoluției numelor colectivităților locale și promovarea adevărului istoric cu scopul repunerii în valoare a numelor originare.

Prin adoptarea *Legii cu privire la bazele autoadministrării locale nr. 635-XII din 10.07.1991*,²² Parlamentul a finalizat dezbaterile asupra proiectului respectiv începute în anul 1990 și care au durat, cu unele întreruperi, mai bine de opt luni.²³ În Hotărârea Parlamentului pentru aplicarea respectivei legi se stipula că „la prima etapă, care durează până la adoptarea *Legii cu privire la organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova*, se decentralizează puterea de stat a actualelor raioane și se extind competențele unităților administrativ-teritoriale de bază – comună (sat) și oraș. La această etapă se consolidează puterea executivă pe verticală, creându-se un mecanism intermediar de funcționalitate a noilor organe de autoadministrare: până la formarea județelor, raioanele se păstrează în actualele lor hotare”.²⁴ Edificarea noului sistem administrativ a fost preconizat pentru cea de-a doua etapă, iar pentru a nu periclita procesul de administrare a afacerilor curente, Guvernul, prin Hotărârea sa nr. 357 din 22 iulie 1991, a adoptat *Regulamentul provizoriu privind funcționarea organelor autoadministrării locale în Republica Moldova în perioada de tranziție (până la definitivarea noii împărțiri teritorial-administrative)*. Regulamentul nu a operat schimbări esențiale în organizarea și funcționarea autorităților publice locale, rezumându-se doar la unele terminologice. Cu toate că era unul provizoriu, respectivul regulament a fost aplicat până la finele anului 1994.

Comisia permanentă a Parlamentului pentru autoadministrarea locală și economia locală, în scopul realizării prevederilor *Legii nr. 635-XII din 10.07.1991* și a lansării unui nou sistem de administrație publică locală, a organizat grupuri de lucru care au elaborat și prezentat trei proiecte de legi: *Cu privire la organizarea administrativă a teritoriului* (care prevedea lichidarea celor 40 de raioane și o nouă delimitare a teritoriului în 7 sau 9 județe), *Cu privire la administrarea publică locală* (conceput în spiritul tradițiilor europene, fundamentat pe practicile legislative ale unor state cu îndelungată experiență în acest domeniu și respectând principiile *Cartei europene a autonomiei locale*), *Cu privire la alegerile locale* (concepută în baza unor tradiții democratice în organizarea sufragiilor electorale ale țărilor cu un înalt grad de dezvoltare a democrației reprezentative). Însă proiectele respective nu au fost incluse în ordinea de zi a Parlamentului, deoarece activitatea a fost blocată, inclusiv din cauza că grupul parlamentar „Viața satului” se opunea vehement reformării organizării teritoriale a puterii publice de sorginte sovietică și a tergiversat

²² Publicată în: Monitor, nr. 6.1 din 1991 (Abrogată la 07.12.1994).

²³ Mircea Snegur, Op. cit., p. 120-123.

²⁴ Hotărârea Parlamentului pentru aplicarea Legii Republicii Moldova „Cu privire la bazele autoadministrării locale” nr. 636 din 10.07.1991. Publicată în: Veștile, nr. 11-12/111, 1991.

reforma administrativă până la alegerile parlamentare din 1998. În plus, Parlamentul se autodizolvă în februarie 1994.²⁵

Această perioadă, care a durat de la desprinderea Republicii Moldova de la URSS și până la adoptarea noii Constituții, a fost marcată substanțial de influența anumitor tendințe contradictorii:

a) democratizarea sistemului politic a creat condiții favorabile pentru inițierea unei reforme,

b) pe de o parte, opinia publică conștientizase necesitatea de reformare a administrației publice locale, inclusiv a organizării teritoriale a puterii publice, pe de altă parte, exista o rezistență dură din partea oponenților reformei,

c) păstrarea raporturilor tradiționale, moștenite din trecut, între autoritățile administrației publice centrale și administrației publice locale.²⁶

Prin art. 109, Constituția a stabilit principiile pe care se întemeiază administrația publică în „unitățile administrativ-teritoriale”, iar în art. 110 a stipulat că, sub aspect administrativ, teritoriul Republicii Moldova este organizat în sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. Localităților din stânga Nistrului, potrivit textului constituțional, le pot fi atribuite forme și condiții speciale de autonomie în conformitate cu statutul special adoptat prin lege organică. Realitatea a demonstrat că de la stabilirea în textul constituțional a unor valori și până la realizarea lor practică este o cale foarte lungă și dificil de parcurs. Experiența Republicii Moldova a demonstrat că aceste principii au avut mai mult un caracter decorativ pentru administrația publică locală, iar autoritățile publice locale niciodată nu au beneficiat de independență în administrarea domeniului local și nici de autonomie financiară, de dreptul de a stabili de sine stătător statele de personal necesare pentru realizarea intereselor colectivităților locale.²⁷

La 07 decembrie 1994 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 306-XIII din 07.12.1994*,²⁸ care prevede că teritoriul Republica Moldova este organizat în „unități administrativ-teritoriale” de tipul următor: raioane, municipii, orașe, sate și unități teritoriale autonome cu statut special.²⁹

²⁵ Victor Popa. Cadrul legal al administrației publice locale în Republica Moldova. În: Cartea Albă. Situația autonomiei locale în Republica Moldova, Editura Cartier, Chiinău, 2000, p. 5-6; Ion Creangă Administrația publică locală în contextul actualelor prevederi constituționale și perspectiva unor noi reglementări constituționale. În: Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele, Editura TISH, Chiinău, 2005, p. 202.

²⁶ Aurel Sâmboteanu. Reforma administrației publice în Republica Moldova, Editura Museum, Chiinău, 2001, p. 68.

²⁷ Daniel-Dumitru Bratu, Dănu Neacu. Aspecte juridico-administrative ale autonomiei locale în Europa, Editura Universitară, București, 2013, p. 13.

²⁸ Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 306-XIII din 07.12.1994. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 3-4/40 din 14.01.1995 (abrogată la 30.12.1998).

²⁹ „Unitatea teritorială autonomă cu statut special” ca entitate teritorial-administrativă a fost introdusă ulterior, prin modificarea art. 3 de către Legea nr. 563-XIII din 22.07.1995, (în vigoare de la 31.08.1995).

Satul era definit drept „unitate administrativ-teritorială care cuprinde populația rurală unită prin teritoriu, relații economice, social-culturale, tradiții și obiceiuri”. Elementul de noutate al legii era că două sau mai multe sate se puteau uni și forma o singură unitate teritorial-administrativă – comuna. Numărul minim necesar pentru crearea unei colectivități locale a fost stabilit de 1000 de locuitori.

Orașul era „o unitate administrativ-teritorială mai dezvoltată decât satul din punct de vedere economic și social-cultural, având dotări edilitar-gospodărești, cu funcție administrativă, culturală, industrială, comercială, politică, a cărei populație, în mare parte, este încadrată în industrie, în sfera deservirii publice și în diferite domenii de activitate intelectuală”. Orașelor cu rol deosebit în viața economică, social-culturală, științifică și administrativă a Republicii Moldova le-a fost atribuit statutul de municipiu. Municipiile, potrivit legii, puteau avea în componența lor și unități teritorial-administrative autonome, statutul de municipiu a fost atribuit orașelor Chișinău, Bălți, Bender și Tiraspol.

Legea a menținut raionul ca entitate teritorială intermediară, definindu-l drept „o unitate administrativ-teritorială alcătuită din sate (comune) și orașe, unite prin teritoriu, relații economice și social-culturale”.

Legea respectivă, cu unele excepții neesențiale, nu a operat schimbări în sistemul organizării teritoriale a puterii publice din Republica Moldova, legiferând, de fapt, vechea structură cu 40 de raioane moștenite din perioada sovietică. Elementele de noutate introduse de *Legea nr. 306-XIII din 07.12.1994*, au vizat următoarele: a) a fost introdusă noțiunea de municipiu, care o substituia pe cea de „oraș de subordonare republicană”, b) prin art. 4, alin. 2 a fost legiferată noțiunea de comună, care este proprie Republicii Moldova, dar care nu era în concordanță cu art. 110 din Constituție, c) s-a renunțat la noțiunea „așezare de tip orășenesc” pentru fostele centre raionale și unele localități rurale dezvoltate din punctul de vedere al industriei prelucrătoare (Ghindești, Bucovăț, Biruința, Costești), schimbându-le statutul în orașe,³⁰ d) art. 12, alin. 2 stabilește condițiile minime necesare pentru formarea unei „unități administrativ-teritoriale de sine stătătoare”: o populație nu mai mică de o mie de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor din sfera socială, e) este stabilită ortografierea corectă în limba română a numelor colectivităților locale.

De facto, prin legislația adoptată la finele anului 1994 a fost consfințită, legal, perpetuarea sistemului sovietic de organizare teritorială a puterii publice, fără schimbări esențiale la nivel local, excepție fiind doar crearea unității teritoriale autonome (Găgăuzia) în baza criteriilor etnice, care a inclus trei raioane (dolay). Pe durata aflării în vigoare *Legea nr. 306-XIII din 7.12.1994* a suportat nouă modificări, care, în linii mari, pot să fie încadrate în următoarea arie tematică: a) schimbarea statutului colectivităților locale, b) modificarea componenței colectivităților locale,

³⁰ Sergiu Palihovici. Reforma administrației publice locale în Republica Moldova: unitatea și lupta contrariilor. În: *Moldoscopy*, nr. 4 (XXXI), 2005, p. 29.

c) modificarea condițiilor necesare pentru crearea colectivităților locale, d) schimbarea denumirii colectivităților locale, e) amendarea legii datorită creării unității teritoriale autonome cu statut special Găgăuzia. (Anexa 2).

Ultima amendare a legii a fost operată datorită necesității de a adapta situația la noile realități apărute după adoptarea, în decembrie 1994, a *Legii privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz Yeri) nr. 344-XII din 23.12.1994*, prin care Găgăuziei i-a fost atribuit un statut special în baza criteriul etnic, fiind introdusă noțiunea „unitate teritorială autonomă cu statut special”, care a fost definită în modul următor: „unitatea teritorială autonomă cu statut special reprezintă o unitate administrativ-teritorială, alcătuită din localități unite prin relații economice și social-culturale, creată în scopul menținerii identității naționale, prosperării limbii și culturii naționale”. În acest context menționăm că varianta inițială a *Legii nr. 306-XIII din 07.12.1994* prevedea delimitarea Republicii Moldova în 40 de raioane (Anexa 3). Ulterior, după crearea Găgăuziei, *Legea nr. 306-XIII din 07.12.1994* a fost modificată de *Legea nr. 563-XIII din 22.07.95*, fiind adaptată realităților noi: raioanele Comrat și Ceadâr-Lunga, în mare parte, din raionul Vulcănești, reședința raionului, Cișmichioi și Etulia, au fost încorporate în Găgăuzia, iar *Legea* a fost completată cu o nouă anexă „Unitatea teritorială autonomă cu statut special Găgăuzia (Gagauz Yeri)”, în care au fost introduse localitățile care făceau parte din noua entitate: trei orașe, 23 comune și 27 localități din componența lor.³¹

Municipiului Chișinău, potrivit prevederilor *Legii nr. 431-XIII din 19.04.1995*,³² i-a fost atribuit un statut special. Pe lângă teritoriul urban propriu-zis al municipiului, în componența celor cinci sectoare au fost incluse „unități administrativ-teritoriale”- sate (comune) și orașe din suburbii. Fiecare sector este administrat de un pretor numit de consiliul municipal și o pretură cu statut de persoană juridică. Astfel, a fost legiferat sistemul de administrație municipală al capitalei, instituit anterior prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova *Cu privire la funcționarea Primăriei orașului Chișinău în perioada de tranziție la noua divizare teritorial-administrativă nr. 535 din 25.09.91*.³³

La 2 mai 1996 Republica Moldova a semnat *Carta Europeană a Autonomiei Locale*, care a intrat în vigoare la 1 februarie 1998. PDAM, aflat la guvernare, a promovat un standard dublu în ceea ce privește adaptarea instituțiilor puterii publice autohtone la rigorile și normele europene de exercitare a puterii la nivel local. Declarativ, se afișa disponibilitatea guvernării de a implementa autonomia locală, în realitate – se opta pentru menținerea verticalității puterii de sorginte sovietică. Această abordare se afla în contradicție cu prevederile art. 109 din Constituție și cu

³¹ Legea pentru modificarea și completarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și privind unele măsuri legate de formarea Găgăuziei nr. 563-XIII din 22.07.95. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 48-49/564 din 31.08.1995.

³² Lege privind statutul municipiului Chișinău nr. 431-XIII din 19.04.1995. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 31-32/340 din 09.06.1995.

³³ Publicată la 30.12.1991.

cele din *Cartă*, mai ales criteriile de organizare teritorială a puterii publice, regimul de funcționare și eligibilitate a autorităților publice locale. Principiile stipulate în *Cartă*, după cum sublinia V. Popa, „au servit mulți ani la rând ca simplu paravan pentru a pretinde că Republica Moldova acceptă și realizează valorile democrațiilor europene”.³⁴ De exemplu, Parlamentul Republicii Moldova, prin Hotărârea sa din 13 mai 1994, a introdus modificări în punctul 2, subpunctul a), alineatul al nouălea al *Hotărârii nr. 636-XII din 10.07.1991*,³⁵ prin care se stipula că „până la efectuarea alegerilor locale, președinții comitetelor executive raionale, primarii orașelor de subordonare republicană și pretorii sectoarelor orașului Chișinău sunt confirmați, numiți, permutați, eliberați și destituiți de Președintele Republicii Moldova la propunerea Guvernului”.³⁶ Reglementarea neconstituțională în cauză a fost incorporată ulterior și în *Legea privind alegerile locale nr. 308-XIII din 07.12.1994*³⁷ (anulată de Curtea Constituțională).³⁸ În urma acestor acțiuni iresponsabile, până la alegerile locale din 23 mai 1999, 92 de colectivități locale, care reprezentau 10% din numărul lor total, au fost lipsite de orice susținere democratică, aleasă atât la nivelul consiliului local, cât și la nivelul primarului, autoritățile reprezentative fiind numite prin Decretul Președintelui Republica Moldova [43, p. 7].³⁹

Controversele organizării administrativ-teritoriale din 1994 s-au manifestat, potrivit opiniei lui A. Sâmboteanu, în existența unor contradicții vădite între prevederile celor două legi: *Legii nr. 310 din 07.12.1994*, care promova concepția autonomiei locale, și prevederile *Legii nr. 306-XIII din 07.12.1994*, adoptată în aceeași zi, aceasta, de fapt, a preluat sistemul organizării teritoriale a puterii publice locale, caracteristic pentru sistemul administrativ de comandă.⁴⁰

Caracteristic pentru această perioadă a fost fenomenul dedublării raioanelor. Consecință a conflictului armat din anul 1992, raioanele Camenca, Dubăsari și Slobozia au fost divizate în două părți, cu subordonare diferită, iar după crearea Găgăuziei, de facto, existau două raioane Vulcănești.

³⁴ Victor Popa. Cadrul legal al administrației publice locale în Republica Moldova. În: Cartea Albă. Situația autonomiei locale în Republica Moldova. Chișinău, Ed.: Cartier, 2000, p. 6-7.

³⁵ Hotărârea Parlamentului pentru aplicarea Legii Republicii Moldova „Cu privire la bazele autoadministrării locale” nr. 636 din 10.07.1991. Publicată în: *Vestile*, nr. 11-12/111, 1991.

³⁶ Hotărâre despre modificarea Hotărârii Parlamentului nr.636-XII din 10 iulie 1991 pentru aplicarea Legii cu privire la bazele autoadministrării locale nr.102-XIII din 13.05.94. Publicată în: *Monitorul Oficial* nr. 5/150 din 30.05.1994.

³⁷ Legea cu privire la alegerile locale nr. 308-XIII din 07.12.1994. Publicată în: *Monitorul Oficial*, nr. 3-4/46 din 14.01.1995 (abrogată la 08.12.1997).

³⁸ Hotărârea Curții Constituționale cu privire la controlul constituționalității unor prevederi ale Legii cu privire la alegerile locale și Legii privind administrația publică locală nr. 750 din 06.11.1995. Publicată în: *Monitorul Oficial*, nr. 65-66/750 din 24.11.1995.

³⁹ Victor Popa, Op. cit., p. 7.

⁴⁰ Aurel Sâmboteanu. Retrospectivele evoluției și controversele reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova. http://www.aap.gov.md/sites/default/files/AAP-Forum-1_Simboteanu-Aurel-1_0.pdf (accesat la 17.11.2016).

Generalizând cele afirmate supra, menționăm că în primii ani de la declararea independenței, cu toate că au avut loc schimbări în sistemul administrativ local, însăși structura organizării teritoriale a puterii publice a rămas neschimbată. Este incontestabil că elita politică considera problema optimizării organizării teritoriale a puterii publice drept una secundară în raport cu schimbările din sfera politică și sau cea economică. Elitele locale, de asemenea, puțin erau interesate de redimensionarea organizării teritoriale a puterii locale, manifestând interes mai mult pentru consolidarea pozițiilor lor în teritoriile administrate. A apărut, astfel, o contradicție între schimbările din sfera politică și sfera economică, pe de o parte, iar pe de altă parte, rigiditatea organizării teritoriale a puterii publice la ambele niveluri, deși, în mod cert, era logic ca afirmarea economiei de piață, a parlamentarismului și separației puterilor în stat să fi fost însoțite de schimbarea modalității de distribuire teritorială a puterii publice.

Raioanele, fiind prea mici, cu un potențial economic slab, nu se puteau autoadministra, fiind dependente total de bugetul de stat. În condițiile restrângerii cu 2/3 a PIB și a deprecierii monedei naționale, statul nu mai putea finanța infrastructurile raionale care nu aveau capacitatea pentru a supraviețui în condițiile de piață. Lipsa de politici adecvate pentru reorganizarea patrimoniului public, absența unor proiecte de privatizare în condițiile în care autoritățile publice locale ar fi fost beneficiarii procesului de transmitere a proprietăți ori de schimbare a titularilor, au condus direct la falimentare în masă a unor importante servicii publice de interes local/raional ⁴¹ sau la scăderea calității lor. Insuccesele în implementarea unui sistem optim de organizare teritorială a puterii publice, conform cu rigorile societății democratice, se datorează și faptului că guvernanții, urmărind interese individuale și de grup, au depus eforturi consistente pentru a conserva situația existentă care îi avantaja, garantându-le funcțiile deținute și situația socială în care se aflau.

Următoarea etapă a procesului de reformă locală a fost determinată de eforturile edificării sistemului de organizare teritorială a puterii locale în spiritul principiilor autonomiei locale (1999-2003). După alegerile parlamentare din 1998 și după constituirea unei majorități formate din trei partide de orientare democratică s-au creat condiții favorabile pentru reformarea democratică a organizării teritoriale a puterii locale. În noiembrie 1998, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 191 din 12.11.1998*,⁴² care a declanșat reforma organizării teritoriale a puterii locale în baza principiilor europene în materie de delimitare teritorială a puterii publice și a autoadministrării locale. Legea a făcut parte dintr-un nou pachet legislativ prin care se urmărea scopul implementării autonomiei locale și care includea următoarea-

⁴¹ Victor Popa. Regândirea procesului de reformă al administrației publice locale în Moldova prin politici publice și acțiuni participative, Editura TISH, Chișinău, 2003, p. 17.

⁴² Legea a fost publicată în Monitorul Oficial, nr. 116-118/705 din 30.12.1998. A fost promulgată la 25.12.1998 prin Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 8483-II din 25.12.1998.

rele legi: *Legea privind administrația publică locală nr. 186-XIV din 06.11.1998*,⁴³ *Legea privind finanțele publice locale nr. 491-XIV din 09.07.1999*,⁴⁴ *Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale nr. 523-XIV din 16.07.1999*.⁴⁵ În acest sens este esențial de remarcat faptul includerii secțiunii speciale dedicate delimitării competenței autorităților publice locale în *Legea nr. 186-XIV din 06.11.1998*. Articolul 13 din respectiva secțiune a stabilit competența satului (comunei) și orașului (municipiului), fiind definite atribuțiile fiecărei autorități publice locale. În materie de delimitare a atribuțiilor consiliilor locale legiuitorul a aplicat teoria „autolimitării statului” (sau teoria „drepturilor reflexe”): sfera atribuțiilor consiliilor locale se lărgeste pe măsură ce statul înțelege să nu rețină anumite servicii publice în sarcina organelor administrației statale, transferându-le autorităților publice locale.⁴⁶ Un pas important în ceea ce privește desconcentrarea serviciilor publice a fost restabilirea în sistemul administrativ autohton a instituției reprezentantului Guvernului în teritoriu – prefectul, căruia i-au fost atribuite responsabilități privind administrarea serviciilor publice desconcentrate la nivel județean și privind controlul legalității activității autorităților publice județene și locale.

În conformitate cu dispozițiile *Legii nr. 191-XIV din 12.11.1998*, în Republica Moldova au fost constituite unsprezece colectivități locale de nivelul al doilea (Bălți, Cahul, Chișinău, Edineț, Lăpușna, Orhei, Soroca, Tighina, Ungheni, Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia și municipiul Chișinău), iar statutul de municipiu, conform art. 8 din Lege, a fost acordat orașelor Bălți, Bender, Cahul, Căușeni, Chișinău, Comrat, Dubăsari, Edineț, Hâncești, Orhei, Râbnita, Soroca, Tiraspol și Ungheni. Cele unsprezece colectivități locale de nivelul al doilea, organizate în urma reformei din 1998, pornind de la premisa că aveau o structură administrativă și autorități distincte, pot fi divizate în patru categorii: 1) județele; 2) municipiul Chișinău; 3) UTA Găgăuzia; 4) localitățile din stânga Nistrului.⁴⁷ Suprafața medie a unui județ a fost de 3,1- 4 mii km² (ceea ce constituia 9% din teritoriu), numărul locuitorilor varia între 240 și 400 mii (excepție fiind județul Taraclia).⁴⁸ Județele au fost organizate în jurul unor axe regionale industriale importante (reședințele județene) cu infrastructură mai dezvoltată (căi ferate, drumuri, telecomunicații, prestări servicii către populație), care puteau servi drept bază în dezvoltarea ulterioară.⁴⁹

⁴³ Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 14-15/60 din 12.02.1999 (Republicată în: Monitorul Oficial nr. 33-35 din 07.03.2002).

⁴⁴ Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 101-102/498 din 16.09.1999.

⁴⁵ Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 124-125/611 din 11.11.1999.

⁴⁶ Victor Popa. Cadrul legal al administrației publice locale în Republica Moldova. În: Cartea Albă. Situația autonomiei locale în Republica Moldova, Editura Cartier, Chișinău, 2000, p. 10-11.

⁴⁷ Sergiu Palihovici, Op. cit., p. 33.

⁴⁸ Reforma administrației publice: controversile problemelor care bat la ușă. În: Administrarea publică, nr. 3, 1998, p. 17.

⁴⁹ Impedimentele reformei teritorial-administrative. <http://www.cisr-md.org/pdf/privec4-4.pdf> (accesat la 12.11.2016).

Numărul colectivităților locale de nivelul întâi (cu excepția celor din stânga Nistrului) s-a micșorat până la 644, dintre care 12 municipii, 43 orașe și 589 sate (comune) care înglobau 1.533 de localități. Aceasta s-a produs pe calea comasării localităților cu o populație mai mică de 2.500 de locuitori, număr minim de populație necesar pentru formarea unei colectivități locale de primul nivel, spre deosebire de 1.000 de locuitori, cât prevedea legislația anterioară (Anexa 4).

În procesul elaborării proiectului reformei date s-a ținut cont de potențialul economic și de producție, de disponibilitatea și gradul de dezvoltare a infrastructurii sociale pentru a crea condiții egale de dezvoltare fiecărui județ nou format. Comasarea raioanelor a fost preconizată în așa mod ca entitățile nou-create să fie compacte, în scopul administrării lor mai eficiente. S-a ținut cont și de relațiile istorice, problemele etnice, culturale etc. Principalele raționamente care au stat la baza noii structuri administrativ-teritoriale se refereau la domeniul economico-financiar, fiind orientate spre asigurarea condițiilor pentru entitățile nou create de a se autofinanța.⁵⁰ Notăm că la momentul realizării reformei din 1998 între raioane existau multiple discrepante: raionul Hâncești era de 2,6 ori mai mare ca raionul Ialoveni, iar raionul Orhei, după numărul locuitorilor (136.000) era mai mare de 4,3 ori decât Basarabeasca (32.000). Mai menționăm că majoritatea raioanelor de până în 1999 nu-și acopereau cheltuielile din veniturile proprii nici în proporție de 30%.

Reforma a fost precedată de o amplă analiză a situației economice, sociale, demografice și de altă natură a colectivităților teritoriale planificate, efectuată cu sprijinul instituțiilor europene⁵¹ și a avut drept obiectiv regionalizarea teritoriului, crearea unor județe cu o bază economică și fiscală stabilă, menită să asigure edificarea condițiilor decente pentru funcționalitatea lor. Reforma urmărea și obiectivul reducerii cu 25-30% a personalului din organele administrative, efectul anual preconizat fiind de 12 milioane lei.⁵² În urma implementării reformei s-au creat premisele și au fost realizați pași concreți cu privire la cooperare transfrontalieră cu colectivitățile teritoriale subnaționale din România și Ucraina.

Considerăm că organizarea teritorială a puterii locale instituită în urma reformei a creat premisele edificării unui nou sistem de funcționare a puterii publice în baza principiilor autonomiei locale și statului democratic de drept, această asumptie practic fiind acceptată majoritar în mediul universitar-academic din Republica Moldova. Potrivit opiniei lui V. Popa, Legea, în linii generale, conținea toate elementele necesare pentru implementarea autonomiei locale, efectuându-se stricta delimitare de competențe între diferite niveluri de autorități publice,⁵³ iar A. Sâmboteanu a subliniat că în urma reformei teritorial-administrative din 1998-1999, sistemul administrativ moldovenesc practic „a fost racordat structural și funcțional mai aproa-

⁵⁰ Reforma administrației publice: controversile problemelor care bat la ușă. În: *Administrarea publică*, nr. 3, 1998, p. 17.

⁵¹ Aurel Sâmboteanu, *Op. cit.*

⁵² Sergiu Palihovici, *Op. cit.*, p. 31.

⁵³ Victor Popa, *Op. cit.*, p. 9.

pe de rigorile europene, dar și de sistemul tradițional autohton”.⁵⁴ În cadrul noilor dimensiuni teritoriale ale puterii locale, comensurabile cu cele europene, menționa autorul citat supra, „au început să se implementeze și noi mecanisme de administrare, folosindu-se pârghiile desconcentrării administrative prin instituția Prefectului și a serviciilor desconcentrate în teritoriu ale autorităților administrației publice centrale de specialitate și prioritățile descentralizării și autonomiei locale”.⁵⁵

Cu toate că organizarea teritorială a puterii publice sub forma instituită în 1999 a funcționat un termen scurt, fiind complicat de a veni cu evaluări obiective în scopul relevării particularităților distincte, s-ar putea, totuși, scoate în evidență anumite carențe funcționale ale respectivului sistem. „Peregrinările redimensionării administrativ-teritoriale, constata A. Pascaru, au adus în prim-plan nu numai insuficienta experiență a organelor abilitate de a fi pe potriva cerințelor, ci și prevalarea intereselor de partid în raport cu interesul național. S-a constatat că Președintele și parlamentarii, reprezentanți ai partidelor aleși în urma scrutinului electoral (din 1998 – *n. n.*), în loc să vegheze la implementarea legii adoptate și aprobate, de facto au fost cei care au politizat-o”.⁵⁶ Deja în octombrie 1999, sub presiunea minorităților bulgare din fostul raion Taraclia, Parlamentul a creat un nou județ cu același nume și cu o populație de 44 mii de locuitori. În acest context, din start în structura teritorială nouă a fost prezent factorul de instabilitate care punea în dificultate planificarea și implementarea unor acțiuni pe termen lung atât pentru autoritățile publice locale și regionale, cât și pentru cele centrale.⁵⁷ Ținem să menționăm, în aceeași ordine de supoziții, că Legea nr. 191-XIV din 12.11.1998, de-a lungul perioadei aflării în vigoare a suferit nouă modificări. (Anexa 5)

Noua delimitare teritorială a puterii publice locale a diminuat multe discrepanțe, dar nu le-a înlăturat. Spre exemplu, județul Orhei, după suprafață, era cu mult mai mare decât județele Cahul, Tighina, Taraclia; existau disproporții și după numărul populației: județele Bălți și Orhei aveau o populație de peste 400.000 locuitori, iar populația județului Taraclia era mai mică de 50.000; erau repartizate disproporțional și unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I din cadrul județelor: de la 251 în județul Bălți la 81 în județul Tighina și chiar 26 în Taraclia.⁵⁸ Problemele majore cu care s-a confruntat reforma, în opinia noastră, sunt următoarele: a) descentralizarea

⁵⁴ Aurel Sâmboteanu, Op. cit.

⁵⁵ Ibidem. Probleme ale organizării teritoriului în procesul de instituționalizare și evoluție statală a Moldovei. În: *Moldoscopie*, nr.4 (XLIII), 2008, p. 18-19.

⁵⁶ Ana Pascaru. Recuperarea tradiției și necesitatea inovării în organizarea administrativă a Republicii Moldova. În: *Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională* (20 mai 2016), Editura AAP, Chișinău, 2016, p. 26.

⁵⁷ Ion Osoianu. Federalizare sau regionalizare? Experiența europeană, perspectivele Republicii Moldova. <http://www.ipp.md/lib.php?l=ro&idc=162&year=2003> (accesat la 11.11.2016).

⁵⁸ Sergiu Palihovici, Op. cit., p. 33.

funcțiilor n-a fost urmată de finanțarea lor adecvată; b) în locul descentralizării reale a funcțiilor, realizate prin transmiterea administrațiilor locale, multe servicii publice au fost concentrate în „capitalele” noi ale județelor sau chiar păstrate în orașele care în trecut au fost centre raionale; c) discrepanța între sistemul de așezări, creat în perioada sovietică în baza modelului raioanelor, și logica noului model al județelor.⁵⁹

Deficiențele reformei pot fi divizate în două categorii: 1) incipiente, care includ pe cele care au fost admise la faza de adoptare a *Legii nr. 191-XIV din 12.11.1998* și 2) ulterioare, generate prin amendările legislației. În prima categorie evidențiem următoarele carențe: a) corelarea deficitară a serviciilor publice descentralizate cu capacitățile autorităților publice de a oferi serviciile respective, b) infrastructura și serviciile publice nu au fost adaptate la noile realități teritorial-administrative, c) delimitarea neclară a domeniilor de activitate pentru autoritățile publice locale și județene, fapt care a provocat interpretări incorecte și conflicte, d) descurajarea cooperării dintre colectivitățile locale, e) dimensionarea fragmentată a teritoriilor UTA Găgăuzia și a județelor Cahul și Taraclia, f) nu a fost stopată practica, potrivit căreia orice autoritate publică cu atribuții de revizie și control poate să verifice legalitatea și oportunitatea acțiunilor, inacțiunilor sau deciziilor administrative a autorităților locale și intermediare. În cea de-a doua categorie includem următoarele: a) fluctuațiile cadrului legal, b) limitarea autonomiei financiare a autorităților locale, c) conflictele patrimoniale dintre autoritățile publice statale și cele subnaționale, d) accentuarea disproporțiilor urban-rural și, în special, a decalajul dintre capitală și provincie, e) instruirea insuficientă a funcționarilor publici în domeniul politicilor regionale și locale.⁶⁰

I. Creangă consideră că la adoptarea *Legii nr. 191-XIV din 12 noiembrie 1998* practic nu s-a ținut cont de tradițiile istorice ale localităților, de legăturile de rudenie și obiceiurile populației, nu s-a consultat opinia populației, efectuându-se o asociere forțată. Situația respectivă denotă că, de fapt, autoritățile au efectuat o analiza incompletă a legăturilor și tradițiilor fiecărei comunități și nu au depus suficient efort pentru a elucida importanța socială, politică și economică a reformei.⁶¹ În acord cu opiniile lui I. Creangă, insistăm asupra necesității și importanței implicării populației la toate etapele de realizare a reformei, remarcând în context, că fără a convinge publicul despre importanța schimbărilor preconizate și fără a avea sprijinul larg al populației, reforma este sortită eșecului.

În concluzie notăm că lipsa de comunicare dintre decidenții politici și populație, informarea insuficientă referitor la obiectivele, finalitățile și etapele de re-

⁵⁹ Valeriu Prohnițchi. Reorganizarea administrativ-teritorială: o componentă esențială a unei descentralizări de succes în Republica Moldova. În: Guvernare și democrație, nr. 1 (7), 2011, p. 43.

⁶⁰ Ion Osoianu, Op. cit.

⁶¹ Ion Creangă. Administrația publică locală în contextul actualelor prevederi constituționale și perspectiva unor noi reglementări constituționale. În: Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele, Editura TISH, Chișinău, 2005, p. 203.

alizare a reformei, conjugate cu lipsa experienței profesionale a funcționarilor publici de toate nivelurile au influențat substanțial asupra eficienței acțiunilor întreprinse. Nu în ultimul rând trebuie menționat faptul că județele au început să funcționeze în condițiile declanșării crizei economice externe, care a limitat resursele financiare și posibilitățile de a activa la parametri optimi. Nu trebuie de neglijat faptul că în faza inițială de funcționare a noului sistem, județele au activat în baza prevederilor bugetare care fuseseră elaborate din perspectiva existenței celor 40 de raioane.

Deoarece „organizarea administrativ-teritorială” bazată pe județe a funcționat, efectiv, doar trei ani, este foarte dificil de desfășurat o analiză amplă a efectelor implementării acestei reforme. În general, este acceptată ideea că județele, având o capacitate administrativă mai mare, dispun de mai multe posibilități în comparație cu raioanele, care, fiind mai mici ca dimensiuni, au posibilități limitate de a soluționa eficient problemele vitale ale populației. Județele au fost mai bine dotate din punct de vedere economic și social, având o infrastructură mai puternică și chiar o identitate în devenire.

Următoarea etapă, a treia, întrunește drept punct de plecare implementarea prevederilor *Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001*,⁶² care a fost adoptată în ritmuri alerte, fără a se consulta la faza de proiect populația, autoritățile publice locale și organisme inter-naționale la care Republica Moldova este parte, nu s-a ținut cont nici de experiența altor state în materie de reformare a sistemului de organizare a puterii locale.⁶³ Re-alizând contrareforma, PCRM a evitat discuțiile publice asupra subiectului, practic au ignorat recomandările specialiștilor în domeniu și ale instituțiilor europene. În schimb, controlând radioul și televiziunea națională, singurele mijloace de informare în masă cu acoperire națională, a reușit să inducă în rândul populației falsa idee privind necesitatea revenirii la verticala puterii.⁶⁴

Prin această lege a fost stabilit numărul colectivităților teritoriale locale de ambele niveluri, modalitățile de formare și de desființare a lor, modalitatea de stabilire și modificare a hotarelor lor. Însă esența *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001* constă în reînființarea raioanelor, care au substituit județele, și a redus numărul de locuitori necesar pentru formarea „unității administrativ-teritoriale” de sine stătătoare de la 2.500 la 1.500, atrăgând în asemenea manieră mărirea numărului „unităților administrativ-teritoriale”.⁶⁵ Legea a menținut statutul special al Găgăuziei, atribuit de *Legea nr. 344-XII din 23.12.1994*.

⁶² Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 a fost promulgată la 25.01.2002 prin Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 464-III din 25.01.2002 și a intrat în vigoare la 29.01.2002. Până la data de 08.11.2016 a suferit 12 modificări.

⁶³ Sergiu Palihovici, Op. cit., p. 34.

⁶⁴ Valeriu Prohnițchi, „Pragmatismul” contra-reformei administrative. <http://www.iatp.md/descentralizare/ra313.asp> (accesat la 01.10.2011).

⁶⁵ Ion Creangă, Op. cit., p. 203-204.

Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 a fost pusă în aplicare ⁶⁶ după alegerile locale din lunile mai-iunie 2003.⁶⁷ Cu toate că instituirea oficială a noii configurații a puterii publice locale a demarat imediat după alegerile locale generale din mai-iunie 2003, pregătirea terenului și încercări de forțare a lucrurilor au avut loc mai înainte. Odată cu publicarea *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001*, la 29 ianuarie 2002, s-a încercat întreruperea mandatelor aleșilor locali, care fuseseră aleși în mai 1999, și declanșarea alegerilor locale anticipate. Astfel, prin *Hotărârea nr. 807-XV din 05.02.2002* Parlamentul stabilise data alegerilor anticipate la 7 aprilie 2002,⁶⁸ tentativa ilegală fiind stopată prin *Decizia Curții Constituționale nr. 10 din 19.02.2002*.⁶⁹ Această intenție a guvernanților a indus în mediul funcționarilor din autoritățile publice județene și locale o stare de incertitudine și nesiguranță în menținerea locului de muncă, paralizând astfel activitatea autorităților respective.

Drept urmare a implementării contrareformei, a crescut considerabil numărul colectivităților locale de nivelul I – de la 647 la 901 și de nivelul II – de la 12 la 32 raioane, Republica Moldova revenind la modelul sovietic de organizare teritorială a puterii locale (Anexa 6). Asemănarea dintre sistemul sovietic și cel de după contrareformă poate fi ilustrată prin următoarele cifre: în anul 1988 în RSSM existau 827 de soviete locale, iar după contrareformă – 903 de colectivități locale (fără a lua în calcul cele din raioanele de est); în anul 1988 existau 40 de raioane și în prezent există 40 de raioane (dacă se iau în calcul trei raioane interne ale Găgăuziei și cinci raioane din est).⁷⁰ Concomitent cu majorarea numărului de „unități administrativ-teritoriale” de nivelurile unu și doi s-au întreprins tentative și acțiuni practice controversate de restabilire a verticalei puterii. În urma contrareformei nu au fost create servicii noi și nu a fost îmbunătățită calitatea serviciilor

⁶⁶ Legea cu privire la modul de aplicare a Legii nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și a Legii nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 privind administrația publică locală nr. 1078-XV din 24.05.2002. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 71-73/585 din 06.06.2002.

⁶⁷ În mai-iunie 2003 s-au desfășurat alegeri generale locale, în urma cărora au fost aleși 898 primari, 1.126 consilieri raionali și 10.841 consilieri sătești/comunali/orășenești. Primul tur de scrutin din 25 mai a fost validat, în toate cele 35 de circumscripții electorale fiind depășit baremul de validare a alegerilor de 1/3. Deoarece la 25 mai, în 395 localități nici-unul dintre candidații la funcția de primar nu a acumulat 50% din voturile alegătorilor necesare pentru victoria în alegeri, la 8 iunie a fost organizat turul doi de scrutin. <http://www.e-democracy.md/elections/local/2003/> (accesat la 22.11.2016).

⁶⁸ Hotărârea Parlamentului cu privire la stabilirea datei alegerilor locale generale nr. 807-XV din 05.02.2002. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 21-22/99 din 05.02.2002.

⁶⁹ Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității Hotărârii Parlamentului nr. 807-XV din 5 februarie 2002 „Cu privire la stabilirea datei alegerilor locale generale” nr. 10 din 19.02.2002. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 33-35/3 din 07.03.2002.

⁷⁰ Cf. Ion Osoian et al. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Chișinău: Expert Grup, 2010, p. 52.

publice furnizate; de fapt, a avut loc o apropiere a aparatului birocratic obedient partidului de guvernământ de colectivitățile locale, reducându-l la o simplă rețea de transmisie a deciziilor luate la nivel central.⁷¹ Aceasta s-a întâmplat, potrivit opiniei lui A. Sâmboteanu, din cauza promovării de către forțele politice aflate atunci la guvernare, a unei politici partinitoare, ignorând principiul continuității și consecutivității proceselor inițiate anterior, acțiuni care au adus prejudicii serioase procesului de reformare a administrației publice.⁷²

Elaborarea și implementarea contrareformei la nici trei ani de la reforma din 1999 ar fi trebuit să fie fundamentată pe motive foarte serioase și argumentate indubitabile. Pentru a înțelege logica „reformatorilor” este util de a studia raționamentele invocate. Promotorii contrareformei au operat cu un spectru de considerente care pot fi rezumate la următoarele:

- a) promisiunile electorale fixate în programul electoral al PCRM,
- b) „solicitările cetățenilor”, care la momentul adoptării Legii nr. 764-XV din 27.12.2001 ar fi atins fabuloasa cifră de 650.000,
- c) „organizarea administrativ-teritorială” contravine Constituției, care prevede delimitarea Republica Moldova în „raioane, orașe și sate”,
- d) județele, ca structuri teritorial-administrative, nu și-au justificat existența și revenirea la raioane ar facilita accesul cetățenilor la autoritățile publice raionale prin reducerea distanței între localități și centrele raionale,
- e) necesitatea consolidării verticalei puterii,
- f) stoparea degradării fostelor centre raionale,
- g) reducerea numărului de funcționari în administrația publică locală.

Analiza considerentelor invocate de inițiatorii contrareformei denotă inconsistența acestora. Spre exemplu, în timpul campaniei electorale pentru alegerile parlamentare PCRM a exploatat la maximum necunoașterea de către populație a obiectivelor și a sensului reformei din 1999, precum și a erorilor admise de realizatorii reformei, incluzând în platforma electorală revenirea la sistemul sovietic de organizare teritorială a puterii locale. Argumentele guvernanților, precum că realizarea contrareformei a ținut de onorarea promisiunilor electorale nu justifică plenar realizarea acesteia, deși a fost declanșată campania de colectare a semnăturilor cetățenilor în susținerea inițiativei. Un sondaj realizat în noiembrie 2001 de Institutul de Politici Publice atestă că în setul de probleme pe care cetățenii și-ar fi dorit să le vadă soluționate în mod prioritar, problema reformării „organizării administrativ-teritoriale” nu figura.⁷³

Referitor la afirmația autorilor contrareformei că „organizarea administrativ-teritorială” în județe și comune ar contraveni Constituției, precizăm că, Curtea

⁷¹ Igor Munteanu. Analiza funcțională a puterilor locale: metodă și concept. Chiinău: TISH, 2004, p. 54.

⁷² Aurel Sâmboteanu, Op. cit.

⁷³ Igor Boțan. Revizuirea organizării administrative a teritoriului Republicii Moldova. [http://www.e-democracy.md/ comments/political/200304081/](http://www.e-democracy.md/comments/political/200304081/) (accesat la 14.05.2003).

Constituțională s-a pronunțat la capitolul respectiv în octombrie 1999: fiind sesizată de un grup de deputați din fracțiunea PCRM, iar ca urmare Curtea Constituțională a constatat că Parlamentul, adoptând *Legea nr. 191-XIV din 12.11.1998*, a folosit în paralel, pentru identificarea noțiunilor de sat, oraș, raion noțiunile de comună, municipiu, județ. Folosirea noțiunilor de comună, municipiu, județ, nu a adus atingere principiilor autonomiei locale, descentralizării, statuate expres în art. 109 al Constituției și principiilor constituționale de organizare a teritoriului. Din aceste considerente, Înalta Curte a recunoscut ca fiind constituționale noțiunile de comună, municipiu, județ, conținute în textul *Legii nr. 191-XIV din 12.11.1998*.⁷⁴

Prin amplasarea autorităților publice de nivelul II și a serviciilor desconcentrate ale statului practic s-a urmărit și „reanimarea” fostelor centre raionale: multe centre raionale au fost create din rațiuni ideologice și conform unei logici a hipercentralismului sovietic, fiind lipsite de fundamente sau rațiuni de ordin economic. Irosirea banului public pentru reanimarea unor structuri anacronice este lipsită de logică, orașele mici pot fi reanimate doar prin mecanisme și programe cu caracter economic și social, nu prin pulverizarea resurselor și mijloacelor financiare publice.

Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 în art. 2 stipulează în mod expres că „divizarea teritoriului țării în unități administrativ-teritoriale este chemată să asigure realizarea principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, asigurării accesului cetățenilor la organele puterii și consultării lor în problemele locale de interes deosebit”. Este lesne de observat că în afară de principiile de bază ale administrației publice locale enumerate în articolul 109 al Constituției, legiuitorul a introdus unul nou: cel al asigurării accesului cetățenilor la autoritățile puterii. Principiul respectiv este doar nominalizat în textul legii, nefiind explicat. Studiind conținutul legii, se poate deduce că s-a avut în vedere nu atât facilitarea accesului propriu-zis al cetățenilor la organele puterii (presupunem că este vorba de organele puterii locale), cât micșorarea dimensiunilor teritoriale ale „unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi” în vederea micșorării distanței între reședințele de raioane și „unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I”. Considerăm că astfel s-a comis în mod intenționat o eroare de interpretare a principiului subsidiarității. Mult mai adecvat, din punctul de vedere al științei administrației contemporane, ar fi trebuit stipulat principiul accesului populației la servicii publice de calitate, ceea ce ar însemna nu scurtarea distanței în kilometri până la serviciile publice, ci acordarea lor nemijlocit la locul de trai. Autonomia locală presupune nu atât accesul cetățenilor la organele puterii publice, cât accesul la servicii publice de calitate, logica fiind următoarea: autoritățile puterii publice locale ar trebui să-și diversifice metodele și formele de interacțiune cu populația, să se apropie foarte mult populație prin satisfacerea cât mai deplină a necesităților colectivității.

⁷⁴ Hotărârea Curții Constituționale cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din *Legea nr. 191-XIV din 12 noiembrie 1998 „Privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova”* nr. 50 din 05.10.99. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 112-114/59 din 14.10.1999.

Referitor la afirmațiile cu privire la reducerea numărului de funcționari publici, este ușor de sesizat faptul că triplarea numărului de entități intermediare nu are cum să contribuie la reducerea numărului angajaților din cadrul administrației publice locale. Aparatul Consiliului județean, în conformitate cu *Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 680 din 22.07.99*, constituia 34 de unități (cota maximă), exceptând județul Taraclia, care a inclus 14,5 unități.⁷⁵ După adoptarea *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001*,⁷⁶ Guvernul Tarlev a micșorat statele de personal pentru etapa de tranziție la raioane, numărul total fiind de 289 unități. Potrivit prevederilor Anexei 2 a *Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 893 din 09.07.2002*, pentru aparatele consiliilor județene s-au stabilit următoarele state de personal: Bălți – 44, Cahul – 23, Chișinău – 45, Edineț – 33, Lăpușna – 29, Orhei – 28, Soroca – 28, Taraclia – 11, Tighina – 20, Ungheni – 28.⁷⁷

Prin *Hotărârărea Guvernului Republicii Moldova nr. 689 din 10.06.2003* statele de personal ale aparatului președintelui raionului au fost stabilite la limita de 21 de unități,⁷⁸ însă raioane fiind, subliniem noi, nu 10, ci 32. Numărul colectivităților locale de nivelul I a atins cifra de 901, cu 254 mai multe decât până la alegerile locale din 2003. După implementarea contrareforme numărul consilierilor raionali a crescut de la 344 la 1.284; numărul angajaților în aparatele președinților de raioane a sporit până la 4.640 față de 2.060 în aparatele consiliilor județene; numărul angajaților din primăriile rurale a crescut de la 6.534 până la 9.306, iar al celor din primăriile orășenești a sporit de la 989 la 1.173.⁷⁹ Este lesne de observat, că numărul funcționarilor a crescut considerabil, iar declarațiile referitor la reducerea numărului de funcționari la nivel local au fost un simplu truc propagandistic. În condițiile în care numărul colectivităților locale se majora cu o treime, iar cel al colectivităților intermediare (raioane) se tripla, promotorii contrareforme estimau reducerea personalului angajat în autoritățile publice locale publice locale.⁸⁰

După cum rezultă din considerentele prezentate, contrareforma din anul 2003 reprezintă un exemplu elocvent că, în foarte multe cazuri, opțiunea pentru un model de organizare teritorială a puterii publice nu este oferită neapărat de factorii care țin de știință, ci de tradiții și mentalități, de interesele de grup și cele de natură

⁷⁵ Hotărârea Guvernului cu privire la organigrama și statele – tip ale aparatului, direcțiilor și secțiilor Consiliului județean nr. 680 din 22.07.99. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 80-82/714 din 29.07.99.

⁷⁶ Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 16/53 din 29.01.2002.

⁷⁷ Hotărârea Guvernului R. Moldova cu privire la organigrama și statele – tip ale aparatului și subdiviziunilor consiliului județean nr. 893 din 09.07.02. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 103-105/1010 din 18.07.02.

⁷⁸ Hotărârea Guvernului cu privire la organigrama și statele de personal ale aparatului raional, direcțiilor, secțiilor, altor subdiviziuni din subordinea Consiliului raional nr. 689 din 10.06.2003. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 116-120/711 din 13.06.2003.

⁷⁹ Reforma teritorială din Moldova: costurile unui experiment. În: Forum, nr. 10, 2003, p. 19.

⁸⁰ Valeriu Prohnițchi, Op. cit.

politică. Organizarea teritorială a puterii locale a fost realizată în conformitate cu structurile teritoriale ale partidului de guvernământ, formate în baza principiului organizării administrative a teritoriului de până la reforma din 1999, fiind un mijloc de a-i recompensa pe cei care au lucrat în campania electorală, dar au rămas, din diferite cauze, fără funcții. S-a dorit, de asemenea, plasarea reprezentanților PCRM în structurile administrației publice locale cu scopul de a-și consolida pozițiile în teritoriu. Cu alte cuvinte, a avut loc reactivarea ideii și a practicilor sovietice de instalare a secretarilor locali de partid în fruntea structurilor administrative locale. Nu în ultimul rând, s-a urmărit scopul propagandistic de discreditare a tot ce s-a realizat până la venirea PCRM la putere.

Situația creată după realizarea contrareformei din 2003 a confirmat intențiile guvernanților de a „consolida verticalitatea puterii”, adică a suprima autonomia locală, și a subordona autoritățile locale autorităților centrale. Intenția de reintroducere a sistemului de raioane a fost condiționată și de obiectivul PCRM de a submina baza financiară a regionalismului și a autonomiei locale, de a facilita în acest fel instaurarea controlului politic total asupra țării „prin aservirea financiară a localităților și regiunilor bugetului de stat”.⁸¹ Potrivit experților IDIS „Viitorul”, sistemul finanțelor publice locale avea următoarele particularități: a) nu încuraja inițiativa locală, ci obediența, b) structura și mărimea bugetelor locale nu erau determinate de necesitățile locale și nici corelate cu potențialul economic al localităților, c) investițiile capitale erau alocate discreționar și reprezentau, de regulă, transferuri cu destinație electorală, aprobate la cel mai înalt nivel, fără supraveghere obiectivă și democratică), d) existența paralelă a cadrului normativ și a realităților pe teren.⁸² Partidul de guvernământ, prin accentuarea dependenței financiare a colectivităților locale, și-a asigurat și dependența lor politică față de centru, unicul criteriu de finanțare a colectivităților locale fiind cel politic. Menționăm că politica de „consolidare a verticalei puterii” s-a declanșat cu mult înaintea contrareformei din 2003. Astfel, *Legea privind modificarea și completarea unor acte legislative nr. 298-XV din 22.06.01*⁸³ a transferat direcțiile financiare județene din subordinea consiliilor județene în subordinea prefecților, anulând astfel autonomia financiară a colectivităților teritoriale locale, fără de care este lipsită de sens autonomia locală în sensul stabilit de art. 109 din Constituție. Putem afirma cu certitudine că, contrareforma a fost orientată din start către distrugerea autonomiei financiare locale și a întregului sistem al finanțelor publice, discrepanțele existente la nivel local, după revenirea la raioane, s-au accentuat și mai mult.

O consecință regretabilă a contrareformei rezidă în fragmentarea teritorială a colectivităților teritoriale intermediare. UTA Găgăuzia, împreună cu raioanele Cahul și Taraclia sunt fracționate în câteva arealuri teritoriale. De exemplu, localitatea

⁸¹ Ibidem.

⁸² Factorul politic al finanțării infrastructurii la nivel local. Policy Brief, nr. 3, 2008, Editura IDIS „Viitorul”, Chiinău, 2008, p. 1-2.

⁸³ Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 67/496 din 27.06.2001.

Alexandru Ioan Cuza este totalmente izolată de restul localităților raionului Cahul, complicând viața cetățenilor și făcând imposibilă includerea localității în proiectele de dezvoltare a infrastructurii raionale. Fraționarea teritoriului în raioane mici, cu o distribuție geografică, la rândul ei, fărâmițată, reduce din calitatea planificării, mai ales a implementării planurilor elaborate.⁸⁴

În urma realizării contrareformei a fost redus numărul municipiilor. Potrivit prevederilor art. 8 al *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001* numărul municipiilor s-a micșorat de trei ori (de la 15 la 5). Orașele Cahul, Căușeni, Dubăsari, Edineț, Hâncești, Orhei, Râbnîța, Soroca, Taraclia și Ungheni și-au pierdut statutul de municipii.

Ulterior, din decembrie 2006, cadrul normativ al funcționării puterii locale a fost completat cu patru acte normative,⁸⁵ care prevedeau distribuirea mai judicioasă a responsabilităților între nivelurile puterii publice, crearea oportunităților pentru funcționarea puterii locale în condițiile descentralizării și dezvoltării regionale, modernizarea politicilor de personal în autoritățile publice locale. Însă prevederile legale urmau a fi implementate în condițiile organizării teritoriale a puterii publice de sorginte sovietică. Descentralizarea în condițiile existenței a unor colectivități teritoriale locale mici ca dimensiuni și sărace din punct de vedere patrimonial și financiar nu se dovedește a fi altceva decât o formă subtilă de a menține sistemul centralizat de exercitare a puterii publice în Republica Moldova.

Este important de menționat faptul că pe durata aflării în vigoare, *Legea nr. 764-XV din 27.12.2001* a suportat 13 modificări, care se încadrează în următoarea arie tematică: a) modificarea conținutului unor articole și anexe, b) modificarea componenței colectivităților locale, c) constituirea de noi colectivități locale, d) schimbarea statutului colectivităților locale. (Anexa 7)

Acțiunile întreprinse de partidul de guvernământ în cadrul contrareformei din 2003 nu sunt altceva decât tentative de a reabilita vechiul sistem administrativ de comandă, prin implementarea unor metode și practici perimate, caracteristice unui regim nedemocratic. Revenirea la organizarea teritorială a puterii locale de sorginte sovietică în condițiile în care statele europene optează pentru consolidarea colectivităților locale și aprofundarea proceselor de descentralizare și regionalizare este o dovadă clară a lipsei de viziune strategică și de promovare a intereselor de grup din partea PCRM în detrimentul interesului național.

⁸⁴ Ion Osoianu. Federalizare sau regionalizare? Experiența europeană, perspectivele Republicii Moldova. <http://www.ipp.md/lib.php?l=ro&idc=162&year=2003> (accesat la 11.11.2016).

⁸⁵ Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 32-35/116 din 9.03.2007; Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12. 2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 29-31/91 din 02.03.2007; Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova nr. 438 din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 021 din 16.12.2007; Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 230-232 din 23.12.2008.

În 2009, guvernarea comunistă este înlocuită de guvernările „proeuropene”, la 8 august 2009, patru din cele cinci partide care au trecut pragul electoral în urma alegerilor parlamentare anticipate din 29 iulie 2009, PLDM, PL, PDM și AMN (53 de mandate), au constituit coaliția de guvernare „Alianța pentru Integrarea Europeană”,⁸⁶ aceasta se angaja să realizeze următoarele obiective majore privind descentralizarea puterii și asigurarea autonomiei locale: a) demontarea „verticalei puterii”, eliminarea discriminării pe criterii politice în procesul bugetar și de alocare a investițiilor către autoritățile publice locale; b) asigurarea autonomiei autorităților locale în conformitate cu standardele europene.⁸⁷ La 25 septembrie 2009 coaliția de guvernare a votat executivul condus de către V. Filat, Programul de activitate intitulat „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” a inclus și obiective privind descentralizarea și autonomia locală, după cum urmează:

a) dezvoltarea cadrului legal, normativ și instituțional corespunzător principiilor descentralizării și autonomiei locale,

b) asigurarea transferului de competență către autoritățile publice locale și întărirea capacității lor administrative și

c) fortificarea autonomiei financiare și patrimoniale a autorităților publice locale.⁸⁸

În realitate, cu toate că descentralizarea și consolidarea puterii locale au constituit prioritățile principale ale Guvernului Filat 1, în materie de organizare teritorială eficiența a puterii locale au fost înregistrate mai multe deficiențe, printre care menționăm următoarele:

a) problemele descentralizării și ale consolidării puterii locale, cu unele excepții, au lipsit o perioadă lungă de timp din sfera atenției factorilor decizionali;

b) întârzierea cu opt luni a oricăror acțiuni concrete în direcția descentralizării (septembrie 2009 – aprilie 2010);

c) lipsa unei instituții cu suficientă autoritate și competență la nivel de Guvern, care să fie responsabilă de realizarea acțiunilor privind descentralizarea și consolidarea autonomiei locale;

d) lipsa consultărilor sistematice și a unui dialog permanent, instituționalizat și eficient între autoritățile centrale și autoritățile publice locale;

⁸⁶ Alegeri parlamentare, 29 iulie 2009. <http://cec.md/index.php?pag=cat&id=1154&l=ro>. (accesat la 16.08.2017); Alegerile parlamentare anticipate în Moldova din 29 iulie 2009. <http://www.e-democracy.md/elections/parliamentary/20092/> (accesat la 16.08.2017).

⁸⁷ Declarație privind constituirea Coaliției de guvernare „Alianța pentru Integrarea Europeană”. <http://www.pl.md/libview.php?l=ro&idc=78&id=1210&t=/Presatiri/DECLARATIE-privind-constituirea-Coalitie-de-guvernare-Alianta-pentru-Integrarea-Europeana> (accesat la 16.08.2017).

⁸⁸ Programul de guvernare a guvernului Filat. <http://www.interlic.md/2009-09-25/programul-de-guvernare-a-guvernului-filat-integral-aici-12062.html> (accesat la 26.09.2009).

e) lipsa unor acțiuni concrete care ar fi îmbunătățit situația colectivităților locale în domeniul finanțelor locale, patrimoniului local, distribuirii competențelor;
f) lipsa corelării reformei administrației centrale cu cea locală.⁸⁹

La 27 decembrie 2010, Guvernul V. Filat a demisionat, iar la 14 ianuarie 2011 „noul guvern”, V. Filat II primește votul de încredere în Parlament și aprobarea noului Program de guvernare. Se declara că descentralizarea puterii și abilitarea autorităților publice locale cu puteri reale trebuie să aibă o contribuție majoră la dezvoltarea veritabilă a regiunilor. Pentru realizarea acestor obiective, erau preconizate mai multe acțiuni prioritare. Referitor la organizarea teritorială a puterii publice locale erau planificate următoarele:

a) reexaminarea competențelor atribuite autorităților publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea în conformitate cu principiile descentralizării;

b) crearea unor mecanisme reale pentru stimularea cooperării intercomunale și consolidării teritoriale;

c) elaborarea unor criterii obiective (mărimea teritoriului administrat, numărul populației, resursele financiare locale, veniturile medii pe cap de locuitor), care ar stabili numărul populației cuprins într-o unitate administrativ-teritorială;

d) elaborarea unui mecanism eficient de transfer al competențelor autorităților publice locale în baza capacității administrative a comunităților;

e) definitivarea procesului de separare reală a funcțiilor administrației centrale de funcțiile administrațiilor raionale, prin mecanismele descentralizării și desconcentrării serviciilor publice.

În data de 05 aprilie 2012, Parlamentul Republicii Moldova a aprobat Strategia națională de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2015.⁹⁰ Opoziția parlamentară a criticat dur SND – la conferința de presă din 27 aprilie 2011, președintele PCRM V. Voronin afirma: „în spatele procesului de „descentralizare” este urmărită, de fapt, ideea unei reforme administrativ-teritoriale generale”, calificată de el drept „genocid administrativ”. Modelul sovietic de delimitare teritorial-administrativă, reinstaurat prin antireforma din 2003, în viziunea Președintelui PCRM, era ceva sacru, „ce nu se poate de jertfit niciodată, că sunt lucruri pe care nu se poate de economisit, care nu sunt de vânzare”.⁹¹

⁸⁹ Propunerile Congresului Autorităților Locale din Moldova (CALM) în legătură cu elaborarea programului guvernului pentru anii 2011-2014. <http://www.calm.md/doc.php?l=ro&idc=7&id=516&t=/Documente/Propunerile-CALM/Propunerile-Congresului-Autoritatilor-Locale-din-Moldova-CALM-in-legatura-cu-elaborarea-programului-guvernului-pentru-anii-2011-2014> (accesat la 12.09.2013).

⁹⁰ Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015 nr. 68 din 05.04.2012. Publicate în: Monitorul Oficial, nr. 143-148/465 din 13.07.2012.

⁹¹ Alocuțiunea, Președintelui PCRM, dl V. Voronin, în cadrul conferinței de presă 27 aprilie 2011. http://www.pcrm.md/main/index_md.php?action=news&id=6208 (accesat la 17.08.2017).

La 8 martie 2013, prim-ministrul V. Filat a prezentat demisia Guvernului,⁹² următorul executiv, condus de Iu. Leancă, a guvernat plenipotențiar în perioada 31 mai 2013 – 10 decembrie 2014, rămânând în exercițiu până la 18 februarie 2015.

Semnarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană la 27 iunie 2014 a presupus inițierea unui amplu proces de reformă și modernizare a tuturor sferelor, urmărind drept finalitate ralierea la standardele europene. Una din problemele primordiale care trebuie soluționată în mod prioritar ține de administrarea eficientă a afacerilor publice, parcursul european practic este irealizabil fără eficientizarea și modernizarea administrației publice, care, prin rolul îndeplinit și mijloacele de acțiune disponibile, poate impune societății direcțiile, etapele, ritmurile, prioritățile și standardele de dezvoltare. Instrumentul de implementare a Acordului de Asociere îl constituie Agenda de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană, aprobată la cea de-a XVI-ea Reuniune a Consiliului de Cooperare UE – Republica Moldova din 26 iunie 2014. Agenda de Asociere, pornind de la structura Acordului de Asociere, include o listă de priorități care urmau să fie realizate în perioada 2014-2016. La compartimentul vizând Reforma administrației publice și managementul finanțelor publice au fost stabilite următoarele priorități: a) sporirea capacităților instituționale și a resurselor umane ale administrației publice centrale și locale pentru elaborarea și implementarea politicii și asigurarea prestării eficiente a serviciilor publice de calitate înaltă; b) sporirea transparenței, supravegherii și răspunderii politicii și managementului finanțelor publice; c) îmbunătățirea managementului finanțelor publice (MFP), implementarea Strategiei MFP a Republicii Moldova pentru perioada 2013-2020.⁹³

Conform prevederilor din art. 2 al Legii pentru ratificarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, responsabil pentru realizarea Acordului a fost desemnat Guvernul,⁹⁴ care la 7 octombrie 2014 aprobă Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană pentru anii 2014-2016.⁹⁵ La capitolul Reforma administrației publice (Titlul IV, cap. 1) au fost preconizate realizarea acțiunilor privind aprofundarea proceselor de descentralizare, ajustarea cadrului național la normele europene în materie de descentralizare a serviciilor publice și autonomie locală,

⁹² Vlad Filat i-a prezentat lui Nicolae Timofti cererea de demisie a Guvernului. http://www.publika.md/vlad-filat-i-a-prezentat-lui-nicolae-timofti-cererea-de-demisie-a-guvernului_1293641.html (accesat la 22.09.2017).

⁹³ Agenda de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană. http://www.mfa.gov.md/img/docs/Agenda-de-Asociere-RM-UE-26_06.doc (accesat la 28.10.2016).

⁹⁴ Lege pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte nr.112 din 02.07.2014. Publicată în Monitorul Oficial, nr. 185-199 din 18.07.2014, art. nr. 442.

⁹⁵ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM – UE în perioada 2014-2016 nr. 808 din 07.10.2014. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 297-309 din 10.10.2014.

redistribuire a competențelor, asigurarea transparenței procesului decizional, dezvoltarea capacităților instituționale de atragere a resurselor financiare (pct. 23).

Implementarea deplină și eficientă a prevederilor Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană necesită, în mod obiectiv, reformarea organizării teritoriale a puterii publice locale, descentralizarea puterii publice și susținerea dezvoltării locale.

Vom sublinia că pentru alegerile parlamentare din 30 noiembrie 2014 platformele electorale ale concurenților care au depășit pragul electoral de 6% conțineau preocupări legate mai mult de vectorul de dezvoltare geostrategică a țării.⁹⁶ Ținem să notăm punctual că la 18 februarie 2015 a fost investit Guvernul Ch. Gaburici, fiind succedat, la 30 iulie 2015, de Guvernul condus de către V. Streleț și, în fine, din 20 ianuarie 2016, își desfășoară activitatea executivul P. Filip. În timpul Guvernului V. Streleț a fost creat Consiliul național pentru reforma administrației publice, a cărui misiune consta în „asigurarea unui proces integrat de planificare strategică, de implementare și monitorizare a politicilor Guvernului în domeniul reformei administrației publice atât la nivel central, cât și la nivel local, corelând într-o manieră eficientă prioritățile naționale cu politicile sectoriale, angajamentele internaționale asumate și cadrul de resurse interne și externe”.⁹⁷

Notăm că Programul de activitate al Guvernului P. Filip întrunește două obiective importante privind reformarea organizării teritoriale a puterii publice locale: a) realizarea unui studiu-analiză comprehensiv și multidimensional de reorganizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova (cap. VII, pct. 4) și b) elaborarea și promovarea concepției de reformă teritorial-administrativă în spiritul delegării competențelor și facilitării accesului cetățenilor la serviciile publice (cap. VII, pct. 12).⁹⁸ La 6 iulie 2016, Guvernul a aprobat Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020.⁹⁹ Strategia vizează cinci dimensiuni ale administrației publice, cum ar fi: creșterea responsabilității administrative; eficientizarea procesului de elaborare și coordonare a politicilor publice; îmbunătățirea serviciilor publice; modernizarea managementului finanțelor publice, a serviciului public și a resurselor umane. Documentul aprobat se diferențiază de politicile precedente de reformare a administrației publice prin faptul că nu se limitează doar la

⁹⁶ Sergiu Cornea. Alegerile parlamentare din 2014: organizarea teritorială a puterii publice în platformele electorale ale concurenților electorali. În: *Analele științifice ale Universității de Stat „B.P. Hasdeu” din Cahul*, Vol. X, Cahul, 2014, p. 190-194.

⁹⁷ Hotărârea Guvernului cu privire la Consiliul național pentru reforma administrației publice nr. 716 din 12.10.2015. Publicată în: *Monitorul Oficial*, nr. 291-295 din 23.10.2015.

⁹⁸ Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018. http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/guvernul_republicii_moldova_-_programul_de_activitate_al_guvernului_republicii_moldova_2016-2018.pdf (accesat la 12.11.2016).

⁹⁹ Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 (aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25.07.2016). Publicată în: *Monitorul Oficial* nr. 256-264 din 12.08.2016.

autoritățile publice centrale, dar vizează și pe cele locale. Strategia urmează să fie implementată în două etape: 2016-2018, perioadă în care se va pune accentul pe reformarea autorităților administrației publice centrale, și 2019-2020, care vizează reformarea autorităților locale.¹⁰⁰ Se cere de precizat că reforma va fi realizată cu asistență financiară și tehnică în valoare de 15 milioane de euro sub formă de grant din partea Uniunii Europene.¹⁰¹

În vederea valorificării obiectivului specific „Consolidarea capacităților administrative prin reducerea fragmentării structurii administrativ-teritoriale și/sau dezvoltarea formelor teritoriale de alternativă de prestare a serviciilor publice”, la prima etapă, care a inclus perioada 2016-2018, s-a preconizat realizarea următoarelor acțiuni:

1) consultarea principalilor actori referitor la opțiunile de consolidare administrativă propuse pentru executare la următoarele alegeri locale prin organizarea atelierelor de instruire/consultare în scopul identificării modelului optim de organizare administrativ-teritorială.

2) Elaborarea conceptului și a foii de parcurs cu privire la reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova (inclusiv eliminarea structurilor raionale), prin luarea deciziilor informate (în baza studiilor de optimizare și analiză la nivelul întregii țări) de creare a unităților administrativ-teritoriale, ale căror autorități să fie capabile să presteze servicii de calitate înaltă locuitorilor lor, asigurând, totodată, democrația locală, bazată pe interesele și preferințele părților care manifestă interes, pe valori universale, cum ar fi drepturile omului, egalitatea genurilor și incluziunea socială.

3) Elaborarea și promovarea pachetului de acte normative pentru trecerea la noul sistem administrativ în Republica Moldova, care să asigure condiții necesare pentru consolidarea voluntară, cooperarea intercomunală, delegarea anumitor competențe/funcții de unele autorități publice locale către altele; instrumente de stimulare financiară a comunităților locale care decid să se unească.¹⁰²

Pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016 – 2020, Guvernul a aprobat Planul de acțiuni pentru anii 2016-2018.¹⁰³

¹⁰⁰ Cabinetul de miniștri a aprobat Strategia de reformare a administrației publice. <http://www.gov.md/ro/content/cabinetul-de-ministri-aprobat-strategia-de-reformare-administratiei-publice> (accesat la 26.09.2016).

¹⁰¹ UE finanțează cu 15 milioane de euro reforma administrației publice propusă de Guvernul Filip. <http://www.gov.md/ro/content/ue-finanteaza-cu-15-milioane-de-euro-reforma-administratiei-publice-propusa-de-guvernul> (accesat la 26.09.2016).

¹⁰² Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 (aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25.07.2016). Publicată în: Monitorul Oficial nr. 256-264 din 12.08.2016.

¹⁰³ Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 nr. 1351 din 15.12.2016. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 459-471 din 23.12.2016.

În formularea și stabilirea acțiunilor s-a ținut cont de Programul de activitate al Guvernului pe anii 2016-2020, constatările și recomandările partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova, inclusiv de rezultatele Studiului „Principiile administrației publice”, realizat de Programul SIGMA al OECD în perioada octombrie 2015 – martie 2016, notele informative din partea partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova lansate în ianuarie 2015, dar și de bunele practici și standardele stabilite la nivelul țărilor Uniunii Europene. În Plan au fost incluse numai acțiunile prioritare, care sunt considerate a fi declanșatoare ale reformei, fiind corelate și sincronizate între ele și menite să pună bazele schimbărilor anticipate în conformitate cu Strategia de reformă a administrației publice. La finele perioadei de implementare a Planului de acțiuni, după anul 2018, s-a preconizat evaluarea, aplicând indicatorii de monitorizare și țintele intermediare incluse în Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020.¹⁰⁴

Prin Legea nr. 24 din 04.03.2016 toate consiliile locale/raionale din Republica Moldova au obținut dreptul de a se adresa Curții Constituționale și schimba destinația terenurilor agricole, în limitele legii.¹⁰⁵ Considerăm că aceste prevederi legale pot să contribuie la sporirea gradului de autonomie a colectivităților locale, iar autoritățile publice locale vor beneficia de pârgii reale în ceea ce privește dezvoltarea social-economică și apărarea mai eficientă a drepturilor și intereselor colectivităților locale.

Ținem să menționăm că deoarece activitățile realizate în perioada 2012-2015 în domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale au constituit mai puțin de 50% din toate acțiunile aprobate în Planul de acțiuni pentru implementarea *Strategiei naționale de descentralizare* pentru anii 2012–2015,¹⁰⁶ la 15 iulie 2016 termenul de realizare a Planului a fost extins până în anul 2018.¹⁰⁷ De fapt, autoritățile sunt angajate continuu în recuperarea timpului pierdut, invocând diferite circumstanțe, politice sau de altă natură, obiective sau subiective.

La 13 octombrie 2016, Parlamentul a adoptat *Strategia Națională de Dezvoltare Regională* pentru anii 2016-2020, document elaborat în conformitate cu

¹⁰⁴ Nota informativă la proiectul hotărârii Guvernului „Cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020”. <http://cancelaria.gov.md/ro/content/nota-informativa-la-proiectul-planului-de-actiuni-pentru-anii-2016-2018-pentru-implementarea> (accesat la 15.08.2017).

¹⁰⁵ Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 24 din 04.03.2016. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 100-105 din 15.04.2016.

¹⁰⁶ Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 (aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25.07.2016). Publicată în: Monitorul Oficial nr. 256-264 din 12.08.2016.

¹⁰⁷ Legea cu privire la modificarea Legii nr. 68 din 5 aprilie 2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2015 nr. 168 din 15.07.2016. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 293-305 din 09.09.2016.

obligațiunile asumate prin *Acordul de Asociere RM-UE* și obiectivele trasate în *Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020”*.¹⁰⁸ Strategia descrie și analizează situația existentă, identifică viziunea și obiectivele strategice de dezvoltare regională în perspectiva anului 2020, sunt definite instrumentele și mecanismele de realizare a obiectivelor, identificate eventualele riscuri și prognozate rezultatele așteptate în urma implementării. Guvernul a aprobat, la 29 iunie 2017, *Planul de acțiuni privind implementarea „Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020”*.¹⁰⁹ Planul urmărește realizarea a trei obiective specifice. Obiectivul specific „asigurarea accesului la servicii și utilități publice calitative” include prioritățile: dezvoltarea infrastructurii de importanță regională și locală și dezvoltarea principiilor de regionalizare a serviciilor publice în domeniile gestionării deșeurilor solide și alimentării cu apă și canalizare. Obiectivul specific „asigurarea creșterii economice sustenabile în regiuni” prevede realizarea următoarelor acțiuni: conceptualizarea rețelei de centre urbane, consolidarea și dezvoltarea economiei regionale, consolidarea și dezvoltarea infrastructurii turistice în regiunile de dezvoltare. În cadrul obiectivului specific „îmbunătățirea guvernantei în domeniul dezvoltării regionale” se preconizează acțiuni vizând: perfecționarea cadrului legislativ și normativ în domeniul dezvoltării regionale și celui aferent, consolidarea cadrului instituțional și a potențialului administrativ, eficientizarea sistemului de monitorizare și evaluare a implementării Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020. În vederea realizării Planului au fost preconizate peste 7 miliarde de lei, cea mai mare parte din această sumă fiind direcționată pentru dezvoltarea infrastructurii de drumuri regionale și locale – 1,945 miliarde de lei, iar pentru sporirea eficienței energetice a clădirilor publice – 469,1 milioane de lei.¹¹⁰

Un act normativ important în domeniu este *Nomenclatorul unităților teritoriale de statistică al Republicii Moldova*,¹¹¹ aprobat de Guvern la 19 iulie 2017. Proiectul a fost elaborat de Biroul Național de Statistică în vederea implementării *Acordului de Asociere* cu UE, la elaborarea proiectului s-a ținut cont de experiența Lituaniei, Estoniei, României, a altor țări, conținutul proiectului nomenclatorului NUTS fiind consultat cu EUROSTAT.

Regiunile statistice au fost formate ținându-se cont de criteriile geografice, socio-economice, istorice, culturale și de alte factori. Prin urmare, la baza elabo-

¹⁰⁸ Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 30-39 din 03.02.2017.

¹⁰⁹ Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 229-243/580 din 07.07.2017.

¹¹⁰ Guvernul a aprobat Planul de acțiuni privind implementarea „Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020”. <http://www.moldpres.md/news/2017/06/08/17004366> (accesat la 29.08.2017).

¹¹¹ Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Nomenclatorului unităților teritoriale de statistică al Republicii Moldova nr. 570 din 19.07.2017. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 253-264/663 din 21.07.2017.

rării NUTS au stat delimitarea geografică a țării, conform regiunilor de dezvoltare existente și imperativul privind asigurarea unor dimensiuni comparabile din punct de vedere al numărului populației. Totodată, pornind de la faptul că regiunea din partea stângă a Nistrului are un statut teritorial special, acestei regiuni i s-a atribuit nivelul NUTS 2, în condițiile în care nu se încadrează în limitele pragului demografic pentru acest nivel.¹¹² NUTS al Republicii Moldova reprezintă un nomenclator ierarhic format din următoarele niveluri: a) nivelul 1 – o singură regiune statistică, care cuprinde întreg teritoriul statului; b) nivel 2 – două regiuni statistice: partea de Vest (partea dreaptă a Nistrului) și partea de Est (partea stângă a Nistrului); c) nivel 3 – șase regiuni statistice: Nord, Centru, Sud, municipiul Chișinău, UTA Găgăuzia și „unitățile administrativ-teritoriale” din stânga Nistrului (Anexa 8). Considerăm că implementarea NUTS în statistica oficială a Republicii Moldova va asigura formarea premiselor pentru producerea de indicatori statistici în profil regional, comparabili cu țările membre ale Uniunii Europene.

Experiența acumulată în materie de reformare a organizării teritoriale a puterii locale denotă că forțele politice care au inițiat reforme au avut o abordare mai mult normativistă a procesului și rezultatelor preconizate, fiind elaborate multe acte normative, asupra cărora s-a intervenit periodic cu modificări și completări. Însă adoptarea sau amendarea unor acte normative nu este suficientă ca schimbarea scontată să aibă loc, cadrul legislativ eficient este un element esențial în realizarea reformelor, dar trebuie racordat și armonizat cu celelalte elemente ale procesului de reformă. Cert este că reglementările adoptate au reliefat lipsa unei viziuni coerente a legiuitorului asupra materiei legiferate. Problematika „organizării administrativ-teritoriale”, după cum menționează I. Creangă, nu a avut la bază un concept bine definit, nu a făcut obiectul consensului între formațiunile politice. Prin urmare, majoritățile parlamentare la fiecare patru ani au intervenit și au modificat legislația la acest capitol.¹¹³ Soluțiile oferite de clasa politică la provocările legate de distribuirea teritorială a puterii publice locale nu au fost elaborate în baza unor abordări strategice de durată, ci au fost dictate, în mare parte, de factori subiectivi, cu predilecție de interesele de grup și politice ale majorităților guvernante, care nu neapărat au coincis cu interesele strategice de dezvoltare a Republicii Moldova. „Reorganizările” și „restructurările” au fost folosite pentru concedierea funcționarilor neloiali sau care aveau altă „culoare politică” și plasarea în locurile eliberate a propriilor adepți, în baza concursului simulat și fără teste de integritate sau de profesionalism.

Vom preciza că din anul 2009 se revine la ideea organizării teritoriale a puterii locale în mai multe documente guvernamentale: Programele de activitate ale Guvernului, *Strategia Națională de Descentralizare*, *Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020*. Esența acestei reveniri se exprimă în re-

¹¹² Guvernul a aprobat Nomenclatorul NUTS. <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=30&id=5695&parent=0> (accesat la 11.08.2017).

¹¹³ Ion Creangă, Op. cit., p. 202.

cunoașterea fragmentării excesive a teritoriului, fapt care creează dificultăți pentru funcționarea adecvată a autorităților locale.¹¹⁴ Însă guvernările „proeuropene” nu au realizat reforma organizării teritoriale a puterii publice, beneficiind, de facto, de avantajele oferite de sistemul centralizat de distribuire teritorială a puterii publice pe care-l blamau fiind în opoziție. Printre cauzele insuccesului procesului reformat din Republica Moldova se numără și faptul că o anumită parte din birocratie se teme, din diferite motive, de ideea de reformare a sistemului puterii publice locale.

Nici elita politică din Republica Moldova nu a conștientizat pe deplin care ar trebui să fie structura teritorială și mecanismul de realizare a puterii publice locale în noile condiții sociale, dar este necesar de avut în vedere faptul că anume această elită trebuie să adopte deciziile politice cu privire la realizarea reformei organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova.

În concluzie, menționăm următoarele:

1. Realizarea obiectivelor dezvoltării economice și democratice a Republicii Moldova este imposibilă fără edificarea unui sistem judicios și eficient de organizare teritorială a puterii locale.

2. Sistemul fragmentat al organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova s-a constituit în perioada sovietică și corespunde sistemului centralizat de realizare a puterii publice.

3. Încercările de reformare a organizării teritoriale a puterii publice în Republica Moldova pe parcursul celor trei decenii de independență au fost influențate de următorii factori perturbatori: a) disensiunile din cadrul elitei politice cu privire la opțiunile politice și geopolitice, b) aprecierile foarte contradictorii ale experienței istorice în materie de delimitare teritorială a puterii publice, c) probleme legate de rolul și poziția minoritățile naționale în noile realități, d) tendințele separatiste din sudul și estul republicii, e) reflexele centralizatoare ale clasei politice moștenite de la vechiul sistem.

4. În procesul de reformare a sistemului puterii publice au fost extinse responsabilitățile autorităților publice locale, dar organizarea teritorială a puterii publice locale a rămas aceeași. Din acest considerent, autoritățile locale nu sunt în măsură să realizeze funcțiile descentralizate în mod eficient și să furnizeze populației servicii de calitate.

5. Menținerea actualului sistem de organizare teritorială a puterii publice locale se dovedește a fi falimentară pentru dezvoltarea democratică și social-economică a Republicii Moldova. Este contraproductiv de a menține colectivitățile teritoriale locale actuale de ambele niveluri, deoarece prin veniturile de care dispun și capacitatea administrativă redusă nu au capacitatea de a satisface interesul general al populației locale.

6. Afirmarea și consolidarea democrației locale în Republica Moldova prevede participarea activă a populației în procesul decizional local și în rezolvarea problemelor în colectivitățile locale. O distribuie teritorială a puterii publice corespunzătoare rigorilor democratice ar asigura condițiile necesare pentru accesul

¹¹⁴ Aurel Sâmboteanu, Op. cit.

și participarea populației la activitatea autorităților publice, participarea publică fiind un instrument foarte important în activitățile de dezvoltare locală, imprimând calitate procesului decizional, întărind autoritatea deciziilor prin suportul oferit de public în implementarea acestora.

7. Din anul 1991, când au fost făcute primele eforturi de instituire a autoadministrării locale și până în prezent nu a fost identificată o soluție fezabilă privind organizarea teritorială eficientă a puterii publice locale.

8. Implementarea prevederilor *Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană* necesită, obiectiv, reformarea organizării teritoriale a puterii locale, descentralizarea și susținerea dezvoltării regionale și locale.

Anexa 1

Repere ale evoluției organizării administrativ-teritoriale ale RSS Moldovenești în componența URSS:

– După ocuparea Basarabiei la 28 iunie 1940, autoritățile sovietice au întreprins măsuri energice privind instaurarea noului regim. În luna noiembrie 1940, Prezidiul Sovietului Suprem al RSS Moldovenești a stabilit noua delimitare teritorial-administrativă: 6 județe, 58 raioane, 14 orașe, inclusiv 4 de subordonare republicană, 11 orașele și peste 1100 sate.

– La data de 1 ianuarie 1941 erau 6 județe (Bălți, Bender, Cahul, Chișinău, Orhei, Soroca), 58 de raioane, 1.132 soviete satești, 4 orașe de subordonarea republicană, 10 orașe de subordonarea raională și 8 „așezări de tip orășenesc”.

– La începutul anului 1947, erau aceleași 6 județe, dar deja 54 de raioane, 1143 soviete satești, 3 orașe de subordine republicană, 8 „așezări de tip orășenesc”.

– În ianuarie 1952, raioanele existente au fost grupate în patru districte (Bălți, Chișinău, Tiraspol și Cahul), care au existat o perioadă foarte scurtă – până la 15 iunie 1953.

– La 1 ianuarie 1955, erau 60 de raioane, 700 soviete satești, 7 orașe de subordonare republicană, 8 orașe de subordine raională.

– La începutul anului 1956, în RSSM erau 60 de raioane și 700 soviete satești, 15 orașe, dintre care 4 de importanță republicană și 18 așezări de tip orășenesc.

– Trei ani mai târziu, la începutul anului 1959 erau 40 de raioane și 678 soviete satești, 17 orașe, dintre care 4 de importanță republicană și 21 așezări de tip orășenesc.

– La începutul anului 1960, erau 35 de raioane și 678 soviete satești, 17 orașe, dintre care 4 de importanță republicană și 21 așezări de tip orășenesc.

– La data de 1 martie 1961, erau 35 de raioane, 607 soviete satești, 13 orașe de subordonare raională și 16 „așezări de tip orășenesc”, iar la începutul anului 1962 erau deja 17 orașe, dintre care 4 de importanță republicană și 21 așezări de tip orășenesc.

– Numărul raioanelor la 01 aprilie 1964 se micșorase până la 18, care aveau în componența lor 608 soviete satești, 18 orașe, dintre care 8 de importanță republicană și 22 așezări de tip orășenesc.

– La data de 01 octombrie 1974, erau 33 de raioane, 706 soviete satești, 12 orașe de subordonare raională și 33 de „așezări de tip orășenesc”.

– În anul 1981 erau 39 de raioane, 771 soviete satești, 9 orașe de subordonare republicană, 21 orașe de subordonare raională și 45 de „așezări de tip orășenesc”.

– În anul 1986 erau 40 de raioane și 817 soviete satești. Ulterior, numărul raioanelor rămâne constant – 40, în schimb numărul sovietelor satești a fost în permanentă creștere: 1987 – 827, 1988 – 831, 1989 – 829, 1990 – 854, 1991 – 881.

Sursa: Cornea S. Organizarea teritorială a puterii locale în Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții. București: Editura Academiei Române; Brăila: Editura Istros a Muzeului Brăilei „Carol I”, 2017, p. 335-336.

Anexa 2

**Modificările operate Legii nr. 306-XIII din 7.12.1994
(în ordine cronologică)**

Nr.	Conținutul modificării	Legea care a modificat
1	Localității Drojdieni din raionul Nisporeni i-a fost retras statutul de colectivitate locală, fiind transferată în componența comunei Șişcani, același raion.	Legea pentru modificarea anexei nr.3 a Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 519-XIII din 07.07.95. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.43/486 din 03.08.1995.
2	A fost operată datorită necesității de a adapta situația la noile realități apărute în rezultatul creării unității teritoriale autonome cu statut special Găgăuzia. Legea a fost completată cu anexa nr.4 <i>Unitatea teritorială autonomă cu statut special Găgăuzia (Gagauz Yeri)</i> , în care au fost introduse localitățile care făceau parte din noua entitate: trei orașe, 23 comune și 27 localități din componența lor.	Legea pentru modificarea și completarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și privind unele măsuri legate de formarea Găgăuziei nr. 563-XIII din 22.07.95. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.48-49/564 din 31.08.1995.
3	Localitatea Sturzești din raionul Glodeni a fost redenumită în Sturzovca. Iar localitatea Cobâlnea din raionul Șoldănești a fost redenumită Cobâlea.	Legea pentru modificarea Anexei nr.3 la legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 676-XIII din 08.12.95. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.4/40 din 18.01.1996.

Nr.	Conținutul modificării	Legea care a modificat
4	În raionul Râșcani, prin separarea de la orașul Râșcani a unei părți de teritoriu, care a ființat ca localitate de sine stătătoare a fost formată ca unitate administrativ-teritorială satul Nihoreni, restabilindu-se denumirea istorică. Unor localități-stații de cale ferată le-a fost atribuit statutul de sat: a) Catranâc, care a fost inclus în componența comunei Egorovca, raionul Fălești și b) Cobâlea, care a fost inclus în componența comunei Cotiujenii Mari, raionul Șoldănești.	Legea pentru formarea unor unități administrativ-teritoriale și pentru modificarea și completarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 706-XIII din 26.12.95. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.8-9/88 din 08.02.1996 .
5	Denumirea comunei Șipoteni din raionul Călărași a fost schimbată în Șipoteni.	Legea pentru modificarea anexei nr. 3 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 812-XIII din 24.04.96. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 29-30/306 din 16.05.1996 (abrogată la 30.12.1998).
6	În componența orașului Rezina a fost introdusă o nouă localitate – Stohnaia.	Legea pentru modificarea și completarea anexei nr. 3 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 839-XIII din 23.05.96. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 40-41/371 din 20.06.1996 (abrogată la 30.12.1998).
7	Localitatea Costești din raionul Râșcani a fost transformată în oraș.	Legea pentru modificarea și completarea anexei nr.3 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 1050-XIII din 18.12.96. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.6/60 din 23.01.1997.
8	Denumirea satului Talmaz, raionul Ștefan Vodă, a fost schimbată în Talmază.	Legea pentru modificarea anexei nr.3 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 1096-XIII din 04.02.97. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 15/158 din 06.03.1997.

Nr.	Conținutul modificării	Legea care a modificat
9	La 17 decembrie 1997 Parlamentul Republicii Moldova a operat o ultimă modificare a legii nr. 306-XIII din 7.12.1994. Articolul 12 a fost completat cu alin. 3, care prevedea că și localitățile cu o populație de la cinci sute până la o mie de locuitori pot căpăta statut de „unitate administrativ-teritorială” de sine stătătoare (cu formarea primăriei) la cererea majorității locuitorilor cu drept de vot, cu condiția că dispun de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale.	Legea pentru completarea articolului 12 din Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 1413-XIII din 17.12.97. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 5/10 din 22.01.1998.

Anexa 3

**Numărul de colectivități locale pe raioane conform
Legii nr. 306-XIII din 07.12.94 (abrogată)**

Nr.	Raioane	Colectivități locale	Nr.	Raioane	Colectivități locale
1.	Anenii Noi	28	21.	Ialoveni	22
2.	Basarabeasca	8	22.	Leova	24
3.	Briceni	28	23.	Nisporeni	28
4.	Cahul	25	24.	Ocnîța	22
5.	Camenca	27	25.	Orhei	35
6.	Cantemir	30	26.	Rezina	27
7.	Căinari	18	27.	Rîbnița	23
8.	Călărași	28	28.	Rîșcani	29
9.	Căușeni	18	29.	Sîngerei	25
10.	Cimișlia	23	30.	Slobozia	16
11.	Criuleni	27	31.	Soroca	30
12.	Dondușeni	29	32.	Strășeni	25
13.	Drochia	24	33.	Șoldănești	23
14.	Dubăsari	21	34.	Ștefan Vodă	24
15.	Edineț	29	35.	Taraclia	16
16.	Fălești	30	36.	Telenești	32
17.	Florești	29	37.	Ungheni	33
18.	Glodeni	19	38.	Vulcănești	12
19.	Grigoriopol	16	39.	UTA Găgăuzia *	26
20.	Hâncești	37		Total	966

*Anexa nr. 4 a Legii „Unitatea teritorială autonomă cu statut special Găgăuzia (Gagauz Yeri)” a fost introdusă prin Legea nr. 563 din 22.07.95.

Nr.	Municipii	Colectivități locale
1.	Chișinău	14
2.	Bălți	2
3.	Bender	3
4.	Tiraspol	4

Sursa: Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 306-XIII din 07.12.94. Publicată în: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.3-4/40 din 14.01.1995.

Anexa 4

**Numărul de colectivități locale pe județe
conform Legii nr. 191-XIV din 12.11.98 (abrogată)**

	Județe	Colectivități locale
1.	Bălți	82
2.	Cahul	44
3.	Chișinău	91
4.	Edineț	76
5.	Lăpușna	63
6.	Orhei	73
7.	Soroca	62
8.	Taraclia	10
9.	Tighina	48
10.	Ungheni	56
11.	Mun. Chișinău	18
12.	UTA Găgăuzia	26

Sursa: Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 191-XIV din 12.11.98. Publicată în Monitorul Oficial nr.116-118/705 din 30.12.1998.

Modificările operate Legii nr. 191-XIV din 12.11.98
(în ordine cronologică)

Nr.	Conținutul modificării	Legea care a modificat
1	La nici două luni de la publicarea în Monitorul Oficial în anexele Legii au fost operate modificări și au fost re-publicate.	Legea pentru modificarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 292-XIV din 19.02.99. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.30/141 din 27.03.1999.
2	La 04 martie 1999 localitatea Ghilavăț din județul Edineț redevine Beleavinți.	Legea pentru modificarea anexei nr. 2 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 309-IV din 04.03.99. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 31-32/144 din 01.04.1999.
3	La 22 octombrie 1999, din motive politice, în baza fostului raion Taraclia a fost creat, prin desprinderea de la județul Cahul, un nou județ în care au fost incluse un municipiu și 9 comune care aveau în componența lor 26 de localități.	Legea pentru modificarea și completarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 650-XIV din 22.10.99. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.120-122/581 din 04.11.1999.
4	La 02 februarie 2000 au fost operate modificări în componența județului Edineț prin crearea a trei comune noi: Burlănești, Sauca și Stolniceni; localității Grigorievca din județul Tighina și Năpădeni din județul Ungheni le-a fost atribuit statutul de comună.	Legea cu privire la modificarea și completarea anexei nr.2 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 776-XIV din 02.02.2000. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.39-41/282 din 13.04.2000.
5	La 03 februarie 2000 localitatea Durdulești a fost transferată în componența comunei Congazcicul de Sus din Găgăuzia.	Legea cu privire la modificarea anexei nr. 4 din Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 780-XIV din 03.02.2000. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 19-20/104 din 24.02.2000.
6	La 24 martie 2000 localității Cășla din județul Bălți i-a fost atribuit statutul de comună.	Legea cu privire la modificarea și completarea anexei nr.2 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 905-XIV din 24.03.2000. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.39-41/292 din 13.04.2000

Nr.	Conținutul modificării	Legea care a modificat
7	Comuna Șişcani din județul Lăpușna este transferată în județul Ungheni, având în componența sa localitățile Drojdieni și Odaia.	Legea pentru modificarea anexei nr.2 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 1140-XIV din 14.07.2000. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.94-97/686 din 03.08.2000
8	Localitatea Chiurt este exclusă din componența comunei Stolniceni și inclusă în componența comunei Cupcini, județul Edineț. Localității Hirișeni, județul Orhei, i-a fost atribuit statutul de comună.	Legea pentru modificarea anexei nr.2 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 1356-XIV din 03.11.2000. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.147-148/1094 din 23.11.2000
9	Au fost excluse din textul legii: a) sintagma „în baza propunerilor Guvernului și autorităților administrației publice locale” din alineatul (1) al art.18, b) sintagma „la propunerea Guvernului” din alineatul (3) al aceluiași articol, c) sintagma „în baza propunerilor Guvernului și autorităților administrației publice locale” din conținutul art. 19.	Legea pentru modificarea Legii nr. 191-XIV din 12 noiembrie 1998 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 736-XV din 13.12.2001. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 158-160/1270 din 27.12.2001

**Numărul de colectivități locale pe raioane
conform Legii nr. 764-XV din 27.12.2001**

	Raioane	Colectivități locale		Raioane	Colectivități locale
1.	Anenii Noi	26	20.	Nisporeni	23
2.	Basarabeasca	7	21.	Ocnîța	21
3.	Briceni	28	22.	Orhei	38
4.	Cahul	37	23.	Rezina	25
5.	Cantemir	27	24.	Rîșcani	28
6.	Călărași	28	25.	Sîngerei	26
7.	Căușeni	30	26.	Soroca	35
8.	Cimișlia	23	27.	Strășeni	27
9.	Criuleni	25	28.	Șoldănești	23
10.	Dondușeni	22	29.	Ștefan Vodă	23
11.	Drochia	28	30.	Taraclia	15
12.	Dubăsari	11	31.	Telenești	31
13.	Edineț	32	32.	Ungheni	33
14.	Fălești	33	33.	UTA Găgăuzia	25
15.	Florești	40	Municipii		
16.	Glodeni	19	1.	Chișinău	19
17.	Hîncești	39	2.	Bălți	3
18.	Ialoveni	25	3.	Comrat	1
19.	Leova	25	Total		
			901		

Sursa: Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.16/53 din 29.01.2002.

Modificările operate Legii nr. 764-XV din 27.12.2001
(în ordine cronologică)

Nr.	Conținutul modificării	Legea care a modificat
1	La 14 februarie 2003 au fost făcute precizări de ordin terminologic și conceptual privind noțiunile „unitate administrativ-teritorială” și „comună”. A fost modificată componența internă și schimbat statutul unor localități din municipiul Chișinău, a raioanelor: Anenii-Noi, Cahul, Cantemir, Călărași, Căușeni, Cimișlia, Criuleni, Dondușeni, Drochia, Edineț, Fălești, Florești, Glodeni, Hâncești, Orhei, Rezina, Râșcani, Sângerei, Soroca, Strășeni, Telenești, Ungheni.	Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 37-XV din 14.02.2003. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 27-29/110 din 28.02.2003.
2	La 18 martie 2003 localitatea Cotihana a fost introdusă în componența orașului Cahul. Localitatea Borceag a fost transferată din raionul Taraclia în componența raionului Cahul. Localitatea Gordineștii Noi a fost inclusă în componența orașului Edineț. În raionul Orhei localitatea Mârzești a fost transformată în comună.	Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 124-XV din 18.03.2003. Publicată în: Monitorul Oficial, nr.49/213 din 19.03.2003.
3	La 28 iulie 2006 au fost modificate articolele 1 și 4 ale legii în sensul introducerii noțiunii „sector”.	Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 263-XVI din 28.07.2006. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 131-133/681 din 18.08.2006.
4	La 29 martie 2007 localitatea Tudorești din raionul Cahul a fost transferată din componența comunei Bucuria în comuna Tartaul de Salcie a aceluiși raion.	Legea pentru modificarea anexei nr. 3 la Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 87-XVI din 29.03.2007. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 57-59/270 din 27.04.2007.

Nr.	Conținutul modificării	Legea care a modificat
5	La 5 aprilie 2007 a fost constituită localitatea „Fabrica de Zahăr” în componența orașului Făleşti.	Legea pentru modificarea și completarea anexei nr. 3 la Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 90-XVI din 05.04.2007. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 60-63/281 din 04.05.2007.
6	La 24 aprilie 2008 a fost constituită localitatea Schinoasa în componența comunei Țibirica, raionul Călărași.	Lege pentru modificarea anexei nr. 3 la Legea nr.764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 88-XVI din 24.04.2008. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 86-87/304 din 16.05.2008.
7	La 17 decembrie 2009 localitățile Alexăndreni și Gordineștii Noi din raionul Edineț au fost transferate în componența orașului Edineț.	Legea pentru modificarea anexei nr. 3 la Legea nr.764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 106-XVIII din 17.12.2009. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 197-200/646 din 31.12.2009.
8	La 17 martie 2011 localitățile Florica și Plop din comuna Coșcalia, raionul Căușeni, au fost transferate în componența comunei Baccealia.	Legea pentru modificarea anexei nr. 3 la Legea nr.764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 41 din 17.03.2011. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 58/145 din 12.04.2011.
9	La 25 octombrie 2012 a fost schimbat statutul municipiului Bălți, fiind egalat cu cel al municipiului Chișinău.	Legea privind modificarea și completarea unor acte legislative nr. 229 din 25.10.2012. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 254-262/838 din 14.12.2012.
10	La 01 martie 2013 în componența orașului Vadul lui Vodă a fost inclusă localitatea Văduleni.	Legea pentru modificarea anexei nr. 2 la Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 26 din 01.03.2013. publicată în: Monitorul Oficial, nr. 69-74/217 din 05.04.2013.

Nr.	Conținutul modificării	Legea care a modificat
11	La 28 martie 2013 localității Tvardița din raionul Taraclia i-a fost atribuit statutul de oraș.	Legea pentru modificarea și completarea anexei nr.3 la Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a R. Moldova nr. 52 din 28.03.2013. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 83-90/273 din 19.04.2013.
12	La 21 noiembrie 2013 a fost constituită localitatea Bulgărica în componența comunei Sărata Nouă, raionul Leova.	Legea pentru modificarea anexei nr. 3 la Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 282 din 21.11.2013. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 297-303/809 din 20.12.2013.
13	La 03 noiembrie 2016 a fost introdusă în lege o prevedere care clarifica noțiunea „comună”, au fost clarificate noțiunile „sat” și „oraș”. Orașelor Cahul, Ceadâr-Lunga, Edineț, Hâncești, Orhei, Soroca, Strășeni, și Ungheni le-a fost atribuit statutul de municipiu. Legea de asemenea a fost completată cu anexa 11 „Localitățile urbane” care cuprinde: a) principalii indicatori cantitativi și calitativi minimali de definire a localităților urbane, b) ierarhizarea localităților urbane existente pe ranguri, c) elemente și nivel de dotare ale localităților urbane de rangul 0 și ale localităților urbane de rangul I, d) elemente și nivel de dotare ale localităților urbane de rangul II, e) elemente și nivel de dotare ale localităților urbane de rangul III.	Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 248 din 03.11.2016. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 9-18/22 din 13.01.2017.

Nomenclatorul unităților teritoriale de statistică al Republicii Moldova
(Aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 570 din 19 iulie 2017)

Nivelul	Codul	„Unitățile administrativ-teritoriale” în componența regiunilor
Nivelul 1	MD 1	Republica Moldova
Nivelul 2	MD 11	Partea de Vest (partea dreaptă a Nistrului)
Nivelul 3	MD 111	Regiunea Nord
		Municipiul Bălți
		Raioanele: Briceni, Dondușeni, Drochia, Edineț, Fălești, Florești, Glodeni, Ocnița, Râșcani, Sângerei, Soroca.
Nivelul 3	MD 112	Regiunea Centru
		Raioanele: Anenii Noi, Călărași, Criuleni, Dubăsari, Hâncești, Ialoveni, Nisporeni, Orhei, Rezina, Strășeni, Șoldănești, Telenești, Ungheni.
Nivelul 3	MD 113	Regiunea Sud
		Raioanele: Basarabeasca, Cahul, Cantemir, Căușeni, Cimișlia, Leova, Ștefan Vodă, Taraclia.
Nivelul 3	MD 114	Unitatea teritorială autonomă Găgăuzia
Nivelul 3	MD 115	Municipiul Chișinău
Nivelul 2	MD 12	Partea de Est (partea stângă a Nistrului)
Nivelul 3	MD 120	Unitățile administrativ-teritoriale din stânga Nistrului
		Municipiul Bender

Sursa: Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Nomenclatorului unităților teritoriale de statistică al Republicii Moldova nr. 570 din 19.07.2017. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 253-264/663 din 21.07.2017.